

## RELAZIONE DI SINTESI

Gemma Pastore

### **1. PREMESSA: IL CONTESTO ISTITUZIONALE ED ECONOMICO**

Il rapporto sulla legislazione della Toscana per l'anno 2015 offre l'occasione di osservare in un quadro generale la portata della IX legislatura appena conclusa e riflettere sugli elementi caratterizzanti l'attività legislativa con la quale si è aperta la X legislatura.

Tale prospettiva richiede la visione del contesto nel quale calare l'analisi delle azioni normative e programmatiche della Regione, contesto costituito dalle caratteristiche economiche, legislative e istituzionali che il quinquennio 2010 – 2015 ha evidenziato a livello nazionale, anche alla luce dell'incidenza di fattori internazionali ed europei.

Sul piano economico, l'azione delle regioni è stata condizionata da forti tagli alla spesa regionale e locale. Sono stati imposti alle regioni nonostante il fatto che da esse e dalle autonomie locali, piuttosto che dallo Stato, dipendano principalmente i servizi erogati alle comunità.

Sul piano istituzionale, la necessità di affrontare la crisi economica ha costituito il presupposto per una azione di riorganizzazione dello Stato, che ha portato ad un ridimensionamento dell'autonomia regionale, ben rappresentato dalla riduzione del numero dei consiglieri regionali, dalla restrizione della potestà legislativa regionale, dal riordino dei compiti amministrativi e dell'assetto degli enti sub regionali.

La fase di grandi riforme avviata negli ultimi anni, e ancora in atto, si presenta profondamente diversa, per obiettivi e contenuti, rispetto alla stagione delle riforme degli anni '90, culminata nel sistema della riforma Bassanini.

Le riforme Bassanini erano focalizzate sull'organizzazione, sul personale, sull'assetto delle funzioni e sulle semplificazioni. Si perseguiva l'obiettivo di alleggerire l'amministrazione statale mediante il decentramento delle funzioni verso i vari livelli delle autonomie territoriali, investendo le regioni, le province e i comuni, anche in forma associata, di una notevole serie di funzioni, compiti e servizi. Si concretizzava il cosiddetto "federalismo amministrativo", che ha preceduto il riparto costituzionale delle funzioni tradotto, nel 2001, nella riforma del titolo V, parte II, della Costituzione.

Le riforme costituzionali degli anni 1999 e 2001 hanno accentuato i tratti autonomistici del regionalismo italiano attraverso il rovesciamento del principio enumerativo e il potenziamento dell'autonomia organizzativa delle regioni, anche se non hanno disciplinato il federalismo fiscale e i raccordi istituzionali e funzionali tra lo Stato e le regioni.

Ora la direzione delle riforme è diversa, come attesta la stessa riforma costituzionale in itinere, che rivede gli assetti del Parlamento, trasformando il Senato in una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, e riporta alla competenza statale una serie di funzioni che la riforma del 2001 aveva attribuito alle regioni, sia a titolo di competenza concorrente, sia quali funzioni rientranti nella competenza residuale.

Tutto ciò deriva anche da un contesto diverso rispetto a quello degli anni '90, oggi caratterizzato da una crisi economica di portata mondiale, che ha ricondotto qualsivoglia azione pubblica alla necessità di fronteggiare le sue conseguenze.

Collegata alla crisi è la riorganizzazione strutturale dei vari livelli istituzionali con la ristrutturazione dei governi locali e delle relative funzioni culminata con la legge 56/2014 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”.

Con questa legge sono mutati aspetti fondamentali dell'amministrazione territoriale italiana. Si è disposta la trasformazione delle province in enti ad elezione indiretta (in attesa del loro superamento previsto dalla riforma costituzionale), sono state istituite le Città metropolitane, tra cui anche la città metropolitana di Firenze, con importanti funzioni in materia di pianificazione strategica e territoriale, e di sviluppo economico e sociale; si sono delimitate rigorosamente le funzioni fondamentali spettanti alle province, mentre si è affidata alle regioni la redistribuzione delle altre funzioni verso le amministrazioni comunali o regionali; si sono rafforzati gli obblighi di esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni da parte dei comuni minori, valorizzando le unioni e le fusioni dei comuni stessi.

Nei prossimi anni dovrà essere verificato l'impatto delle riforme sul regionalismo italiano alla luce dell'articolo 5 della Costituzione e dei principi fondamentali che da questo si traggono.

Rispetto ai dati storici e a quanto invece ora testualmente previsto dalla riforma costituzionale, dovrà essere verificato nei fatti il concreto posizionamento delle regioni rispetto allo Stato, tenuto soprattutto conto del nuovo Senato, oltre che della imprescindibile opera interpretativa della Corte costituzionale.

La X legislatura che si apre, secondo la riforma in itinere, vedrà i consigli regionali chiamati a comporre il nuovo Senato e a definire il loro ruolo legislativo e istituzionale.

A tale ultimo proposito, non va omissis come la riforma non incida sul comma 9 dell'articolo 117 della Costituzione, il quale, con riferimento al “potere estero” delle regioni, dispone: *“nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”*. E pure, nel campo dei rapporti con l'Unione europea, resta fermo il comma 5 dell'articolo 117 della

Costituzione, secondo il quale *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell’Unione europea e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”*.

Non è privo di significato sottolineare che proprio dall’Unione europea possano derivare elementi di rafforzamento delle regioni e del loro ruolo.

I trattati europei contengono diversi riferimenti alle regioni e presuppongono un’articolazione degli stati membri di tipo regionale (o federale). Tale articolazione rientra nell’identità nazionale degli stati membri, che l’Unione rispetta (art. 4 TUE). Il diritto europeo incide sull’ordinamento regionale in termini di competenze e di poteri, quali la partecipazione al Comitato delle regioni e l’obbligo di consultazione dei parlamenti regionali, ai fini del controllo di sussidiarietà europea, con la disciplina degli aiuti di Stato e con la politica di coesione.

Nel complesso la politica di coesione 2014 - 2020 permetterà di mobilitare fino a 351,8 miliardi di euro, quasi un terzo del bilancio complessivo UE, verso le regioni e città dell’Unione europea e verso l’economia reale, per sostenere la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell’Unione europea. Le regioni contribuiranno alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020: crescita e occupazione, lotta contro i cambiamenti climatici e riduzione della dipendenza energetica, della povertà e dell’esclusione sociale.

## **2. L’ANDAMENTO DELLE FONTI**

Nel rinviare la disamina dell’attività legislativa e programmatica della IX legislatura e del 2015 a quanto illustrato nelle relazioni settoriali che seguono, in questa sintesi iniziale si portano ad evidenza alcuni tratti di tali attività che appaiono imporsi all’attenzione per rilevanza e peculiarità.

L’azione legislativa della regione nella IX legislatura sostanzialmente si è mossa su due piani strettamente collegati nell’ambito delle politiche nazionali.

Il primo è stato rappresentato dall’esigenza di affrontare le misure emergenziali del Governo messe in atto a fini di riduzione e controllo della spesa pubblica, unitamente alla necessità di arginare l’impatto della crisi economica sul tessuto sociale e produttivo della Toscana.

Il secondo è stato quello di realizzare all’interno dell’ordinamento regionale le riforme istituzionali ed organizzative indotte sia dalla legislazione statale, sia dall’esigenza di semplificazione strutturale dell’ordinamento con conseguente diminuzione dei costi. Tale versante è stato ampiamente

accompagnato dalla semplificazione amministrativa nell'ambito dei settori nuovamente regolati.

Le politiche della programmazione regionale si sono sviluppate nel corso di tutta la IX legislatura, per poi trovare conclusione proprio al termine di essa, nei primi mesi del 2015.

Le leggi regionali 49/1999 e 44/2013 hanno costituito il quadro della maggior parte degli atti di programmazione approvati, sino ad arrivare alla legge regionale 1/2015, che ha riformato il sistema di programmazione e di contabilità regionale in attuazione del d.lgs. 118/2011 e che ha quindi determinato l'avvio di una nuova fase di programmazione regionale caratterizzata da una precisa volontà di semplificazione e di attenzione ai risultati delle politiche regionali.

Il Consiglio regionale all'inizio della X legislatura ha declinato i principi della nuova programmazione in specifici indirizzi con la risoluzione 6 ottobre 2015, n. 13. Con essa tra l'altro è stato previsto che il documento di economia e finanza regionale (DEFR) per l'anno 2016, declinasse le priorità del programma di Governo in termini di progetti regionali, da sviluppare nel corso della legislatura in modo da garantire la continuità e coerenza degli interventi e quindi il raggiungimento dei risultati, rispettando i criteri di semplificazione, essenzialità, e chiarezza. Nella stessa risoluzione si ribadisce la necessità di ridurre al minimo gli atti di programmazione regionale di settore, mantenendo quelli previsti dalla normativa nazionale o dell'Unione europea.

In totale nella IX legislatura sono stati approvati 16 piani, tra i quali, di assoluta rilevanza, il piano regionale integrato infrastrutture e mobilità, il piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, l'integrazione al piano di indirizzo territoriale, il piano sanitario e sociale integrato regionale il piano ambientale ed energetico regionale e l'integrazione paesaggistica del piano di indirizzo territoriale regionale.

Sotto il profilo della produzione legislativa, la IX legislatura ha segnato un incremento dell'iniziativa legislativa con una media di 88 proposte di legge, rispetto alle 79 dell'VIII legislatura.

Nella IX legislatura sono state emanate 320 leggi regionali.

La percentuale più ampia di esse va ascritta alla tipologia delle leggi di manutenzione, le quali presentano un tasso medio di legislatura del 55% (176 leggi su 320).

Tale dato si spiega in ragione della corretta tecnica della modifica espressa testuale adottata dal legislatore regionale al fine di mantenere l'efficienza del sistema normativo, metodo che garantisce la chiarezza e la precisione degli interventi di modifica. La novellazione garantisce inoltre il controllo del numero delle leggi vigenti, le quali essendo soggette a modifica non aumentano di numero e recano normative contenute in un medesimo atto fonte, evitando stratificazioni normative delle materie. La Toscana presenta così

il dato virtuoso del basso numero di 602 leggi sostanzialmente in vigore (le leggi formalmente in vigore sono 1.038) e di 152 regolamenti in vigore.

A fronte della consolidata tecnica della novellazione si ritiene che essa debba ora essere riflettuta nei suoi limiti, in quanto l'eccessivo ricorso a leggi di modifica di leggi preesistenti, anche nel caso di interventi di riforma o di modifiche quantitativamente rilevanti, in luogo dell'emanazione di leggi nuove, conduce ad un'eccessiva stratificazione di modifiche nel tempo che ostacolano la semplicità e il coordinamento interno dei testi legislativi e anche la leggibilità degli stessi nelle banche dati.

La nuova legislatura che si apre potrebbe riflettere sull'opportunità di addivenire, attraverso singole leggi o testi unici, al consolidamento dei testi legislativi vigenti, alcuni dei quali presentano ormai problemi di coordinamento interno e centinaia di note nella banca dati, tante modifiche hanno avuto. Di tale argomento si occupa il programma sulla qualità della legge delineato dal Consiglio regionale nel 2015, al quale è dedicato il prossimo paragrafo.

Anche la IX legislatura evidenzia come nell'ordinamento toscano la legge regionale mantenga una posizione centrale nella regolamentazione, risultando la Toscana una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente.

L'iniziativa consiliare è presente in percentuale significativa (39,3%: 126 leggi su 320) e mantiene un tasso di successo molto alto, dato anche questo peculiare rispetto a quanto rilevabile presso altre regioni. Inoltre la legislazione di iniziativa consiliare negli ultimi anni non si è occupata più soltanto di materia istituzionale, ma è intervenuta sempre più spesso in altri settori, ritenuti meno usuali per un'assemblea legislativa perché presuppongono informazioni solitamente a disposizione degli esecutivi.

Indicativa è l'attività legislativa del 2015. Nei primi tre mesi dell'anno di chiusura della legislatura, sono state presentate 38 proposte di legge, dato che appare rilevante, anche in considerazione dello spessore delle leggi approvate, tra le quali si citano la legge regionale 22/2015, sulla riforma delle province, la legge regionale 28/2015, sulla riforma del sistema sanitario regionale.

Nei successivi mesi di inizio della X legislatura le proposte di legge presentate sono state 67, dato anch'esso di interesse e non scontato alla luce dei fisiologici tempi di avvio dell'attività dell'esecutivo, della riduzione dei titolari dell'iniziativa legislativa in consiglio regionale (vista la riduzione a quaranta del numero dei consiglieri) e dell'ampio rinnovo elettorale del Consiglio stesso.

Il rapporto tra leggi regionali e regolamenti regionali appare assestato in modo fisiologico e alla fonte regolamentare sono attribuiti contenuti di dettaglio a carattere prevalentemente tecnico. Appare sempre presente nell'ambito dell'attività istruttoria delle leggi l'attenzione alla corretta demarcazione della fonte regolamentare, escludendosi da essa alcuni oggetti, quali l'individuazione dei beneficiari e i criteri di erogazione di incentivi, ricondotta alla legge; mentre

al contrario si riportano al regolamento quei contenuti di atti amministrativi che appaiono avere la natura sostanziale di disciplina attuativa della legge.

Il rapporto Giunta-Consiglio in ordine ai regolamenti evidenzia una virtuosa tendenza all'interazione. L'azione delle commissioni consiliari interpreta talvolta estensivamente la funzione consultiva, mentre la Giunta regionale esprime disponibilità al confronto e alla riconsiderazione delle proposte iniziali (visto l'altissimo tasso di accoglimento dei pareri).

### **3. LA QUALITÀ DELLA LEGGE**

La buona qualità della regolazione è ormai riconosciuta quale interesse pubblico autonomo, nella consapevolezza che lo stato della legislazione condiziona direttamente l'attrattività economica e sociale dei territori, la loro competitività, oltre che il grado di democraticità e trasparenza dell'ordinamento. Non ultima poi la considerazione che la gestione di qualità delle fonti, nella loro organizzazione, sistematicità e comunicazione, è alla base della loro conoscibilità e del generale controllo sociale sulle decisioni pubbliche.

Nel 2015, la X legislatura si apre con un deciso intervento del Consiglio regionale sul piano della politica della legislazione. Quest'ultima è deputata ad individuare i metodi e gli strumenti necessari per il migliore esercizio della funzione legislativa e si afferma per la sua valenza istituzionale.

Poiché è necessario che la politica della legislazione sia esplicitata chiaramente in un programma politico che concretizzi il mandato istituzionale relativo alla qualità della legge, l'Ufficio di presidenza, immediatamente all'inizio della legislatura, ha posto l'obiettivo e discusso la formulazione e l'adozione degli indirizzi programmatici del Consiglio regionale per la X legislatura in tema di qualità della legge e semplificazione, trasparenza e comunicazione.

Tali indirizzi sono stati adottati formalmente all'inizio del 2016, con la deliberazione dell'Ufficio di presidenza 10/2016 che riafferma anche il ruolo storico svolto dal Consiglio in tema di qualità della legge.

La deliberazione avvia per la nuova legislatura un ampio programma di azioni per la qualità della legge che costituisce attuazione del mandato istituzionale del Consiglio regionale relativo alla qualità della legge formalizzato da articoli 39 e 44 dello Statuto, in tema di trasparenza e certezza del diritto.

Tale impegno sulla qualità della legge valorizza il rapporto istituzionale tra il Consiglio e la Giunta regionale poiché i dieci indirizzi programmatici formulati prevedono tutti la loro attuazione in sostanziale sinergia con la Giunta regionale e la formalizzazione delle azioni concrete da porre in essere con le intese previste dalla legge regionale 55/2008 per la definizione delle regole sulla qualità normativa e la collaborazione fra le strutture tecniche che la presidiano.

Gli indirizzi programmatici adottati investono aspetti formali, sostanziali e istituzionali della produzione legislativa, e prendono spunto dall'analisi delle criticità individuate.

Ai fini della chiarezza della legge e comprensibilità del testo viene ribadito il divieto di titoli, rubriche e sommari muti, in quanto non riportano alcuna notizia del contenuto normativo, divieto peraltro presente nell'ordinamento regionale con l'adozione del Manuale interregionale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

Viene ribadito il divieto di leggi omnibus e di norme intrusive e parimenti il rispetto del principio statutario della modifica, sostituzione, integrazione e abrogazione espressa dei testi unici, e in generale dei testi normativi.

Ai fini sempre della chiarezza dei testi e del quadro legislativo generale viene richiamata l'attenzione ad un adeguato utilizzo della tecnica dei rinvii normativi, con particolare attenzione ai rinvii interni alla legge, ed evitato l'eccesso della novellazione.

Quale strumenti operativi di tali indirizzi è prevista la standardizzazione del linguaggio normativo attraverso una tipologia di formule e la standardizzazione delle forme di citazione degli atti normativi, tutte azioni da condurre anche attraverso la virtuosa collaborazione tra giuristi e linguisti.

Al fine di ulteriormente garantire a chiunque la comprensibilità delle leggi regionali emanate dalla Toscana viene prevista l'implementazione della banca dati delle leggi regionali con la pubblicazione di note di sintesi dei principali contenuti delle leggi, redatte in modo semplice e comprensibile. Si tratta di un livello di divulgazione secondaria dei contenuti delle leggi, tradotti in linguaggio semplice con l'evidenziazione, in particolare, degli strumenti di incentivazione, competenze, adempimenti e termini.

Viene affermata quale metodo della legislazione mediante la programmazione normativa. Essa potrà comprendere anche un'opera di aggiornamento e sistemazione delle leggi esistenti attraverso testi unici o tramite la loro periodica revisione.

Infine, in coerenza con quanto già sottolineato in premessa circa il rapporto virtuoso che deve sussistere tra le regioni e l'ordinamento europeo, gli indirizzi programmatici dedicano attenzione all'Europa. Essi pongono l'obiettivo della effettiva partecipazione del Consiglio alla formazione degli atti europei, aggiornando anche le leggi regionali e le procedure consiliari esistenti.

#### **4. L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA**

L'istruttoria legislativa è disciplinata dal Regolamento interno del Consiglio con disposizioni di particolare pregio in ragione della tutela che accordano al processo di formazione delle decisioni sostanziali.

Un aspetto peculiare della disciplina è la tutela accordata, attraverso un articolato sistema di pareri, alle prerogative di merito delle commissioni permanenti.

Il parere referente della commissione, alla quale è assegnata la proposta di legge in ragione della competenza sulla materia, è affiancato dal parere secondario delle altre commissioni che vengono interessate per competenza da aspetti della disciplina in discussione. L'ultima innovazione della materia, come già sopra illustrato, è stata l'introduzione del parere di merito delle commissioni per il programma regionale di sviluppo (PRS) e il documento di economia e finanza regionale (DEFR), che affianca il parere referente della Prima Commissione.

Specularmente, ai pareri referenti delle commissioni di merito, qualora la disciplina in discussione interessi profili disciplinati dallo Statuto o abbia rilevanti profili istituzionali di carattere generale, si affianca il parere istituzionale della prima commissione. Quest'ultimo, oltre a valutare la legittimità delle previsioni, è finalizzato a verificare e garantire la coerenza delle discipline di settore rispetto all'ordinamento regionale, nazionale ed europeo.

I lavori delle commissioni sono assistiti sul piano tecnico dalla scheda di legittimità, dalla scheda di fattibilità e dagli altri documenti idonei a fornire il più ampio quadro conoscitivo della proposta e delle sue finalità.

La dimensione del lavoro di assistenza alle commissioni compiuto dagli uffici è data dalla rilevazione del numero complessivo di atti prodotti nel corso della IX Legislatura: 514 schede di legittimità su proposte di legge, 277 schede di fattibilità su proposte di legge e 680 schede di legittimità su proposte di deliberazione.

Non è di poco conto ricordare che il Consiglio regionale della Toscana si è dotato sin dal 1994 della scheda di legittimità obbligatoria per tutti gli atti sottoposti all'esame delle commissioni, e che essa ha costituito l'elemento fondante di un corretto rapporto istituzionale tra l'apparato politico e apparato tecnico, garantendo alle commissioni un apporto tecnico-giuridico utile per la valutazione degli atti<sup>1</sup>.

Gli apporti istruttori, politici e tecnici, conducono all'emanazione di una legislazione di qualità, sotto il profilo sostanziale e formale. Nel corso della IX legislatura sono state emanate 320 leggi regionali, delle quali solo 22 leggi sono state impugnate dal Governo per questioni di legittimità in via principale, e di queste solo 16 sono state oggetto di pronunce negative o parzialmente negative

---

<sup>1</sup> La qualità della legge è assistita anche dalla potestà del Presidente del Consiglio di dichiarare l'improcedibilità delle proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione (Statuto, articolo 44 comma 7 e articoli 8 e 125 del Regolamento interno). Tale competenza nel corso della IX legislatura non è stata mai esercitata.

per la regione da parte della Corte costituzionale (le vittorie dello Stato sono state 10, gli accoglimenti parziali sono stati 6 e le pronunce di infondatezza 6).

#### 4.1 I TEMPI DELL'ISTRUTTORIA E L'OSTRUZIONISMO

Una riflessione meritano i tempi dell'istruttoria, poiché soprattutto verso la fine della IX legislatura sono emerse ampie criticità procedurali.

L'istruttoria delle proposte di legge nella IX legislatura ha avuto una durata media di 59 giorni, tenuto conto della durata massima di 161 giorni e di una durata minima di 7 giorni.

Particolare è stato l'intervento realizzato con la proposta di legge consiliare 427/2015 (poi legge regionale 49/2015), iscritta direttamente in aula senza seguire l'ordinario iter istruttorio attraverso la competente commissione consiliare e approvata dal Consiglio regionale il 27 marzo 2015, giorno precedente la scadenza della legislatura, immediatamente dopo l'approvazione del Piano d'indirizzo territoriale (PIT) con valenza paesaggistica (deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37).

La legge regionale 49/2015 era necessaria al fine di dare attuazione ad alcune parti del piano del paesaggio. Il testo della legge regionale 65/2014 è stato infatti modificato ed integrato al fine di sviluppare i contenuti del piano del paesaggio approvato dall'aula consiliare nella stessa seduta del 27 marzo 2015.

Per gli atti di programmazione i dati numerici relativi alla durata dell'iter di approvazione evidenziano una durata massima dell'istruttoria di 1.044 giorni, con il Piano sanitario e sociale integrato regionale, mentre la durata minima è stata di 51 giorni, con il Piano della cultura e pratica delle attività motorie. La durata media dell'istruttoria degli atti di programmazione è quindi di 201 giorni.

La lettura critica di questi dati probabilmente deve tenere conto della delicatezza politica e corposità di alcuni atti di programmazione, quali il piano sanitario e sociale, ma in ogni caso sollecita la riflessione in merito ad un complessivo sistema della programmazione che ha visto il suo completamento verso la fine della legislatura.

Il corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa richiede una adeguata programmazione dei lavori, poiché da una parte è evidente che la calendarizzazione dei lavori ha a propria disposizione una quantità di tempo finito, d'altra parte è principio generale dell'istruttoria legislativa il rispetto di un tempo minimo della stessa, né essa può dilungarsi a scapito dell'impellenza degli interessi che richiedono di essere regolati.

Nella IX legislatura l'istruttoria legislativa in due occasioni, costituite da proposte di legge di assoluta rilevanza, è stata caratterizzata dal ricorso a tecniche ostruzionistiche da parte dell'opposizione.

Il primo caso di ostruzionismo si è presentato nell'ambito della discussione della proposta di legge elettorale (poi legge regionale 51/2014), il cui iter va osservato anche in ragione della sua durata e complessità.

Esso è stato avviato nel 2012 con la costituzione di un gruppo di lavoro rappresentativo di tutti i gruppi politici, al fine di agevolare un ampio accordo tra le forze politiche. Tale accordo non è stato raggiunto e quindi la prima commissione ha affrontato l'esame di dodici proposte di legge presentate in materia, per le quali è stato necessario stabilire i criteri per l'ordine dei lavori.

Nel corso dei lavori della commissione si sono ripresentati i conflitti politici già emersi nel gruppo di lavoro e quindi si è assistito alla presentazione di circa mille emendamenti, i quali sono stati tutti respinti.

Successivamente il Consiglio regionale ha anch'esso affrontato tutte le dodici proposte di legge elettorale regionale presentate, delle quali solo una aveva avuto il parere favorevole della commissione.

Nel corso dei lavori dell'aula sono stati presentati circa 8000 emendamenti, che hanno creato criticità nell'applicazione delle procedure regolamentari.

L'iter della legge elettorale, una volta approvata, si è arricchito del parere, confermativo delle previsioni, da parte del Collegio di garanzia relativamente al listino facoltativo, alla scheda elettorale, alle soglie di accesso al riparto dei seggi. Complessivamente il processo di formazione della legge elettorale è durato dal 1 marzo 2012, con l'istituzione del gruppo di lavoro, all'11 settembre 2014, giorno di approvazione in aula.

Tecniche di discussione ostruzionistiche hanno riguardato anche il settore della sanità, il quale nel 2015 ha visto l'emanazione della legge regionale 28/2015, che disponeva l'urgente riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale, e quindi la successiva legge di riordino, la legge regionale 84/2015, che ha abrogato la legge regionale 28/2015.

L'istruttoria della legge regionale 28/2015 si è svolta, fra l'assegnazione alla Terza Commissione e l'approvazione in Aula, nell'arco di 56 giorni ed ha visto l'ampia riscrittura della legge, che ha avuto una portata programmatica, piuttosto che dispositiva. Ciò sia in quanto l'originaria proposta di legge nasceva come legge di principi, sia in quanto nel corso dei lavori di Commissione il testo di legge si è arricchito di un'ampia serie di disposizioni di indirizzo riguardanti le tematiche proprie della sanità territoriale, inizialmente non contemplate.

Nel corso dell'istruttoria non è stata composta la conflittualità politica presente, concernente la scelta legislativa di fondo di imperniare dal 1° gennaio 2016 il sistema sanitario regionale su tre sole aziende di Unità sanitaria locale di area vasta, e quindi, successivamente alla sua entrata in vigore, la legge regionale 28/2015 è stata oggetto di una iniziativa referendaria volta alla sua abrogazione integrale.

Nelle more del procedimento referendario è stata presentata in Consiglio la proposta di legge n. 33, divenuta poi legge regionale 84/2015, di 132 articoli e un allegato, la quale è stata oggetto dei lavori della Commissione per 20 giorni, con l'organizzazione di consultazioni telematiche ai fini della sua più rapida approvazione.

Tale lasso di tempo, ritenuto troppo breve dalle forze di opposizione, ha provocato iniziative ostruzionistiche nel corso dei lavori di aula, i quali si sono protratti per una settimana, anche con sedute notturne, e nell'ambito dei quali sono stati presentati circa 11.000 emendamenti.

Oltre alla presentazione di un tale numero di emendamenti, le forze di opposizione, a fini ostruzionistici, hanno utilizzato pienamente i tempi che il regolamento interno riserva ai consiglieri per la discussione, per l'illustrazione degli emendamenti e le dichiarazioni di voto. Sono stati inoltre anche presentati 270 ordini del giorno collegati al testo della proposta di legge, i quali sono stati rinviati in Commissione ai sensi dell'articolo 176, comma 9, del regolamento interno consiliare al fine di una riformulazione o modifica del contenuto degli stessi per un successivo esame da parte dell'aula.

A fronte dell'impellenza della sessione di bilancio, i tempi dei lavori dell'aula sono stati accorciati mediante l'approvazione dello stralcio di cinquantasette articoli della proposta di legge<sup>2</sup>.

#### 4.2 LA PROGRAMMAZIONE NORMATIVA

Altro episodio critico sul versante della gestione dei tempi dell'istruttoria legislativa è stato quello della presentazione da parte della Giunta regionale, alla fine del 2015 nella X legislatura, delle proposte di legge per adeguare la legislazione di settore al trasferimento di funzioni previsto dalla legge regionale 22/2015 sulla riforma delle province. I dati sono interessanti poiché evidenziano che sono state inviate contestualmente al Consiglio regionale a novembre 2015 in due settimane dodici proposte di legge regionale recanti un totale di 611 articoli e successivamente altre tre proposte per un totale finale di 654 articoli.

Tali proposte di legge contenevano tutte la previsione della loro entrata in vigore il 1° gennaio 2016, e con uguale termine ad esse ovviamente si affiancavano le proposte di legge di bilancio, di stabilità per il 2016 e di legge collegato alla legge di stabilità.

Venivano anche presentate, per un totale di ulteriori 145 articoli con un allegato, la proposta di legge 33 sulla riforma del sistema sanitario regionale, (132 articoli e un allegato, divenuta poi legge regionale 84/2015), la proposta di

---

<sup>2</sup> Erano gli articoli in materia di assistenza farmaceutica, commissione terapeutica regionale, Agenzia regionale di sanità, Consiglio sanitario regionale, Commissione regionale di bioetica, Comitati etici, Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR), contabilità, norme transitorie finali della l.r. 40/2005, Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPO), collegi sindacali delle nuove aziende USL.

legge 34 a sostegno della natalità, la proposta di legge 38 recante disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali; la proposta di legge 61 di ulteriore modifica alla legge regionale 22/2015.

La somma totale degli articoli delle proposte di legge pervenute a fine anno in un brevissimo lasso di tempo era dunque di 769 articoli (con un allegato).

In assenza di un'adeguata programmazione normativa e della valutazione dell'effettiva urgenza delle proposte presentate, si è creato un ingorgo istruttorio che rendeva palese l'impossibilità dell'intervento del legislatore regionale per tutte le proposte di legge, considerati i tempi necessari all'esame dei provvedimenti e la capienza del calendario dei lavori delle commissioni e del Consiglio regionale.

L'istruttoria, per quanto possa essere contratta, non può ridursi al punto di eliminare ogni possibilità di confronto e analisi politica delle decisioni legislative, con conseguente eliminazione o compressione del potere emendativo riconosciuto a tutti i consiglieri. Tale ragionamento è fondato sui principi che reggono l'istruttoria legislativa, la quale ha fondamento costituzionale nell'articolo 72 della Costituzione.

La situazione era aggravata dal fatto che una percentuale rilevante delle disposizioni contenute nelle proposte di legge in questione non presentava contenuti manutentivi imposti dal riordino, bensì integrava interventi sostanziali di riforma delle discipline.

Inoltre, sempre in termini di fattibilità, non ultimo era il problema dell'apertura della sessione di lavori consiliari dedicati all'esame della legge di stabilità e del bilancio ed eventuali collegati, che riduceva ulteriormente il tempo a disposizione per l'esame e l'approvazione degli altri provvedimenti.

In conclusione, rispetto al pacchetto legislativo presentato nei mesi di novembre e dicembre, sono state approvate solo le proposte di legge 33 (legge regionale 84/2015 sanità), 51 (legge regionale 86/2015 tributo speciale rifiuti), 44, 45 e 46 (leggi regionali 81, 82, 83 stabilità, collegato e bilancio) e 49 (legge regionale 85/2015 in materia di lavori pubblici in circostanze di somma urgenza).

#### 4.3 ANCORA SULLA OMOGENEITÀ DELLA LEGGE E LA LEGGE COLLEGATA ALLA LEGGE DI STABILITÀ: LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

La legge regionale 1/2015, all'articolo 18 comma 2, individua le leggi collegate quali, *“oltre a quelle previste dal d.lgs. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 dello stesso, esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel DEFR, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e*

*sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale”.*

In attuazione del decreto legislativo 150/2015, con il quale si è dato avvio al processo di trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di mercato del lavoro, alla fine del 2015, e quindi all’inizio della X legislatura, si è proceduto al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive con la legge regionale 82/2015, collegata alla legge di stabilità per l'anno 2016.

Le funzioni in materia di occupazione e mercato del lavoro rientrano tra le funzioni provinciali non fondamentali per le quali la legge 56/2014 ha stabilito che lo Stato e le Regioni provvedano al riordino.

La proposta di legge n. 46, collegata alla legge di stabilità (poi legge regionale 82/2015), è pervenuta in Consiglio in un testo non particolarmente corposo per numero di articoli e contenente previsioni, anche di modifica a norme vigenti, rispetto alle quali si poteva riscontrare il riflesso finanziario sul bilancio richiesto dal punto 7 dell’allegato 4/1 del d.lgs 118/2011.

E’ stata la successiva approvazione degli emendamenti a trasformare la proposta di legge n. 46 in un contenitore delle disposizioni che, a prescindere dalla loro natura e dal loro contenuto, presentavano la necessità di essere approvate entro l’anno, per entrare in vigore dall’inizio del 2016.

In particolare, è stato incorporato nel testo della legge collegata il testo della proposta di legge 58, recante disposizioni di prima attuazione del decreto legislativo 150/2015 in materia di politiche attive del lavoro, disposizioni considerate non rinviabili al fine di garantire la continuità dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro.

Si ricorda anche la disposizione (ora articolo 26 della legge regionale 82/2015) che inserisce l’articolo 9 bis nella legge regionale 65/2014 sul governo del territorio, con il quale si prevede che nel caso in cui il progetto definitivo di un’opera di interesse statale sia stato sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) ed il procedimento si sia concluso con esito positivo, l’approvazione del progetto, nella conferenza indetta a tale scopo, con il voto favorevole del Presidente della Giunta regionale, oltre agli effetti previsti dalla legislazione statale, costituisce anche variante automatica del Piano di indirizzo territoriale (PIT). Alla conferenza partecipa il Presidente della Giunta regionale previa risoluzione del Consiglio regionale che si esprime in merito alla variante.

L’inserimento di tali discipline nell’ambito della legge collegata ripropone le considerazioni già svolte in precedenti rapporti sulla legislazione in merito all’omogeneità della legge, principio cardine della qualità legislativa, e ai contenuti delle leggi finanziarie e relativi collegati.

Infatti nel corso della legislatura sono stati diversi gli esempi di emanazione di norme di settore utilizzando lo strumento legislativo improprio della legge finanziaria.

Si ricordano gli articoli 141 e 142 della legge regionale 66/2011 – legge finanziaria per l'anno 2012, con i quali si è intervenuti innovativamente nel settore governo del territorio e difesa dal rischio idraulico. Tali articoli, non avendo contenuto finanziario non erano conformi alle previsioni dell'articolo 13 della legge 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) ma l'urgenza, dovuta alle emergenze ambientali del momento, si è imposta sulla coerenza giuridica delle norme. Successivamente i due articoli furono abrogati con legge regionale 21/2012 e sostituiti dall'intervento legislativo organico e sistematico in ambito di difesa dal rischio idraulico e di tutela dei corsi d'acqua in essa contenuto.

Pure va ricordato che la proposta di legge 192 recante la riforma dei consorzi di bonifica è stata approvata come legge collegata alla finanziaria per il 2013, diventando la legge regionale 79/2012, poi immediatamente e ampiamente modificata dalle leggi regionali 8 e 60 del 2013, a conferma dell'inadeguatezza delle istruttorie troppo brevi.

Si evidenziava, in particolare all'inizio della legislatura, l'uso della legge finanziaria quale legge omnibus, a beneficio di singole disposizioni o di un corpo di disposizioni, che in assenza del requisito del collegamento venivano inserite nelle procedure speciali delineate per i provvedimenti finanziari ai fini della loro approvazione certa ed entro termini stabiliti.

Il vulnus di tali pratiche investe sia le competenze istituzionali delle commissioni di merito che vengono spogliate della possibilità di esaminare le norme relative alle materie assegnate, sia la qualità della legge dal momento che i guasti all'ordine legislativo delle leggi omnibus e delle norme intrusive sono rilevanti, come ormai a tutti noto.

Anche per questo aspetto merita una riflessione la necessità di un'adeguata programmazione normativa, poiché l'uso di contenitori legislativi non adeguati ai contenuti delle norme può essere risolto solo con una preventiva e corretta organizzazione dei lavori.

Il punto sostanziale di tali questioni, costituito dalla necessità di utilizzare correttamente le leggi finanziarie/di stabilità e relativi collegati, di evitare leggi omnibus e quindi di garantire il rispetto del principio di omogeneità della legge, nella IX legislatura è stato segnalato nell'ambito delle schede di legittimità dal settore legislativo e il Consiglio regionale è intervenuto con le risoluzioni 95 e 163 rispettivamente sulla legge finanziaria e sulla legge di semplificazione.

Coerentemente l'attenzione accordata al principio di omogeneità della legge in tali atti, spesso nel corso della legislatura è stato deciso in commissione lo stralcio di parti di proposte di legge aventi carattere intruso rispetto alla disciplina principale dell'atto presentato. In tale caso le disposizioni stralciate diventano oggetto di autonome proposte di legge assegnate alla commissione consiliare di riferimento.

La validità di tali operazioni è stata confermata dal fatto che in sede di esame delle proposte di legge riassegnate alle commissioni competenti, queste discutono nel merito politico ed il passaggio in tale sede referente si rivela tutt'altro che formale.

#### 4.4 ASSENZA DELL'ISTRUTTORIA DELLE COMMISSIONI

Il procedimento di approvazione delle leggi regionali presso il Consiglio regionale della Toscana evidenzia la particolarità di proposte di legge che non sono sottoposte al vaglio dell'istruttoria delle commissioni di merito e approdano direttamente in aula per l'approvazione, in assenza quindi della scheda di legittimità.

Le leggi che hanno seguito un iter abbreviato si occupano di materie settoriali e non solo istituzionali e nella maggior parte dei casi si tratta di leggi composte da pochi articoli.

Il dato relativo all'approvazione delle leggi che approdano direttamente in aula, se incrociato con quello relativo alla previsione dell'entrata in vigore immediata, evidenzia che tali leggi frequentemente recano la clausola di entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione.

Peraltro le proposte di legge che nella legislatura hanno seguito questo iter abbreviato sono state sia di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, sia di iniziativa di consiglieri regionali, sia di iniziativa della Giunta regionale.

### **5. INIZIATIVA LEGISLATIVA DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA**

Il regolamento interno stabilisce all'articolo 11 che l'Ufficio di presidenza promuove, di norma, le proposte di regolamenti interni e le proposte di legge regionale su materie concernenti il funzionamento e le strutture del Consiglio. Questa potestà di promozione della normativa è stata nella prassi implementata da una vera e propria iniziativa legislativa dell'Ufficio di presidenza attraverso la presentazione di proposte di legge firmate dai suoi componenti in qualità di consiglieri.

Nel corso della IX legislatura l'ufficio di presidenza ha così ampiamente esercitato la propria iniziativa legislativa come rappresentato dal fatto che in totale sono state 35 le leggi regionali approvate su iniziativa dello stesso, con una percentuale del 27,7% rispetto alla complessiva iniziativa consiliare della nona legislatura (35 su 126) e con una percentuale del 10,9% rispetto al totale delle leggi regionali approvate (35 su 320). Su 35 leggi, 13 sono state approvate dal Consiglio senza il preliminare parere della commissione competente e quindi in assenza della scheda di legittimità.

L'attivismo dell'Ufficio di presidenza è stato confermato nel 2015 con l'approvazione di dieci proposte di legge.

Quattro sono state approvate entro la fine della IX legislatura ed hanno riguardato l'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali, il finanziamento dei gruppi consiliari, gli eventi di carattere periodico che il Consiglio regionale organizza per valorizzare le finalità statutarie, la durata in carica e riduzione dell'indennità del presidente e dei componenti del Co.re.com. (quest'ultima proposta di legge non ha proseguito il suo iter di approvazione).

Nella X legislatura il nuovo Ufficio di presidenza ha prontamente attivato le proprie prerogative in tema di iniziativa legislativa approvando sei proposte di legge, delle quali solo una è stata poi assegnata alla Prima Commissione consiliare per l'esame referente. Tutte le altre proposte di legge dell'Ufficio di presidenza sono state iscritte direttamente all'ordine del giorno della seduta del Consiglio regionale, pertanto, per nessuna di esse è stata redatta una scheda di legittimità.

Complessivamente le tipologie principali degli interventi di cui si è fatto carico l'Ufficio di presidenza sono la disciplina dei gruppi consiliari e delle strutture di supporto, il Collegio di garanzia, la rappresentanza del Consiglio e valorizzazione delle attività culturali svolte dal Consiglio o dalla comunità regionale.

L'Ufficio di presidenza è così intervenuto sulle procedure di trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla Corte dei conti, e quindi sulle procedure di trasmissione ai gruppi consiliari delle delibere relative ai controlli dalla stessa effettuati (legge regionale 45/2015). In particolare si è adeguata la normativa regionale alla sentenza 39/2014 della Corte costituzionale, con la quale sono state ristabilite le prerogative del Consiglio regionale riconoscendo il Presidente del Consiglio regionale l'unico organo legittimato alla rappresentanza dell'assemblea elettiva e, quindi, l'unico titolare di funzioni inerenti alla trasmissione del rendiconto di ciascun gruppo consiliare alla Corte dei conti, e l'unico destinatario degli eventuali rilievi formulati dai giudici contabili in esito ai riscontri sui rendiconti.

Sempre in riferimento al funzionamento del Consiglio regionale, sono stati aggiornati i requisiti per la selezione del personale delle segreterie dei gruppi e degli organismi politici consiliari (legge regionale 58/2015).

Nell'ambito della rappresentanza e delle iniziative istituzionali per la valorizzazione delle finalità statutarie è stata emanata la legge regionale 46/2015, relativa agli eventi di carattere periodico che il Consiglio regionale organizza per valorizzare le finalità statutarie; la legge regionale 59/2015 che disciplina lo stemma, il gonfalone, il sigillo e la fascia, quali segni distintivi della Regione Toscana; le leggi regionali 60/2015 e 71/2015 relative al comitato regionale delle associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica.

## **6. IL COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA**

La fine della IX legislatura offre la possibilità di una visione organica della portata operativa dell'articolo 57 dello Statuto, con il quale è stato istituito il Collegio di garanzia con previsioni generali, integrate dalla legge regionale 34/2008, relativa alla costituzione e funzionamento dello stesso. Il Collegio è stato poi costituito con la deliberazione del Consiglio regionale 10 febbraio 2010, n. 19.

Ricordiamo che l'inserimento all'interno degli statuti regionali di un organo di garanzia avente il principale compito di vigilare sul rispetto della fonte statutaria nell'ambito dell'azione legislativa e amministrativa della Regione consegue alle modifiche apportate all'articolo 123 della Costituzione dalla legge costituzionale 1/1999.

Il nuovo articolo 123 ha esplicitato la preminenza non soltanto formale, ma anche contenutistica, degli statuti regionali all'interno dell'ordinamento delle regioni, e quindi ha posto in rilievo la questione del rapporto tra esso e le altre fonti normative regionali.

Ciò avviene in quanto con la riforma del 1999 lo statuto delle regioni ordinarie diventa un atto formalmente e sostanzialmente regionale, avente forza giuridica attiva e passiva rinforzata rispetto alle altre fonti regionali del diritto. Esso viene inoltre emanato in armonia con la sola Costituzione e non più anche "con le leggi della Repubblica". La sua soggezione unicamente alla Costituzione e la carenza di meccanismi istituzionali idonei a garantire la nuova forza riconosciuta allo Statuto, ha indotto a considerare l'opportunità di prevedere un organo regionale con funzioni di garante del rispetto delle previsioni statutarie e operante nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi regionali. Tale attività supplisce anche allo scarso interesse del Governo all'impugnazione delle norme regionali contrastanti con lo statuto. La stessa Corte costituzionale ha poi raramente utilizzato gli statuti regionali come parametro di legittimità costituzionale.

Al contrario essa è intervenuta sulla materia indicando ai legislatori regionali i confini di legittimità delle previsioni inerenti gli organi di garanzia statutaria (sentt. 272, 378, 379 del 2004 e sent. 12/2006).

L'attività svolta da questi ultimi può avere esclusivamente natura consultiva, in conformità ai principi espressi dalla Corte costituzionale, secondo la quale il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, impedisce la coesistenza di più organi di giustizia costituzionale, stante l'unità della Repubblica di cui all'articolo 5 della Costituzione.

Lo statuto della Regione Toscana istituisce il Collegio di garanzia statutaria, attribuendo ad esso in primo luogo il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto. La legge regionale 34/2008 chiarisce che la verifica di conformità allo Statuto ha ad oggetto leggi e regolamenti approvati e non ancora entrati in vigore.

Al Collegio è attribuita statutariamente anche la competenza a decidere in merito all'ammissibilità delle richieste di referendum regionali (abrogativi e consultivi) e in merito ai conflitti di attribuzione fra organi regionali. Quindi il collegio non assicura solo la legittimità rispetto allo statuto degli atti regionali, ma anche dei comportamenti degli organi regionali. Tale ultima competenza nel corso della IX legislatura non è stata mai attivata.

Le competenze statutarie sono state affiancate, con la legge regionale 7/2011, dall'ulteriore funzione di consulenza in materia giuridico - istituzionale per il Consiglio regionale. Tale attività di consulenza ha ad oggetto quesiti e temi di carattere giuridico - istituzionale, attinenti, in particolare, all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni statutarie ed all'esercizio delle funzioni consiliari.

Proprio tale attività, non prevista dallo Statuto, è stata preponderante nel corso della IX legislatura e il Collegio ha affrontato le più diverse tematiche. Emerge dall'esame delle pronunce il ruolo svolto dal Collegio quale organo di consulenza giuridica dedicato principalmente al chiarimento di regole procedurali.

Tali chiarimenti hanno riguardato principalmente il funzionamento del Consiglio regionale e le modalità di esercizio di sue competenze.

Questa focalizzazione forse può porre interrogativi sullo stato e completezza della legislazione regionale o sul grado di problematicità della sua applicazione.

Le principali competenze attribuite dallo Statuto al Collegio relativamente alla verifica della rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto, sono state attivate nel corso della IX legislatura solo due volte, relativamente alla proposta di legge regionale in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'articolo 27 del decreto-legge 201/2011 (poi legge regionale 8/2012) e alla proposta di legge elettorale toscana (poi legge regionale 51/2014).

L'unica pronuncia del Collegio sull'ammissibilità dei referendum popolari ha avuto ad oggetto la richiesta di referendum abrogativo della legge regionale 28/2015, concernente il riordino del servizio sanitario regionale.

Il Collegio ha dichiarato positiva la verifica di regolarità delle firme di presentazione della proposta di referendum abrogativo e successivamente ha dichiarato l'ammissibilità del quesito referendario. Poiché durante lo svolgimento dell'attività di verifica delle firme, la nuova legge di riforma sanitaria, la legge regionale 84/2015, ha abrogato la legge regionale 28/2015 oggetto del referendum, introducendo contestualmente altra disciplina della stessa materia, il Collegio ha valutato anche se la consultazione referendaria dovesse avere luogo.

A tale interrogativo ha dato risposta negativa ritenendo che, anche se alcuni dei principi contenuti nella nuova legge regionale 84/2015 non sono

configgenti con quelli contenuti nella legge regionale 28/2015, ma anzi permangono, essi danno vita ad un assetto normativo della materia sostanzialmente diverso o, meglio, operano in un contesto normativo nuovo e diverso da quello originario. Secondo il Collegio il contenuto normativo essenziale della legge n. 84/2015 ha quindi carattere innovativo rispetto a quello previsto nella legge n. 28/2015.

Per quanto attiene alla disciplina del Collegio, va evidenziato che essa è stata più volte modificata nel corso della legislatura relativamente alla durata dell'organo, alle modalità di nomina, alle situazioni di incompatibilità e di conflitto di interesse.

L'articolo 57 dello Statuto è stato modificato eliminando la previsione della maggioranza dei tre quarti dei componenti del Consiglio regionale per la nomina dei componenti del Collegio, evidentemente ritenuta non più necessaria quale forma di garanzia procedurale della condivisione della composizione dell'organo, aspetto condizionante il suo rapporto con il Consiglio regionale.

E' stata eliminata anche la designazione di una rosa di tre esperti da parte del Consiglio delle autonomie locali (CAL). Appare evidentemente superato quel dibattito che a suo tempo sottolineava la necessità di riconoscere nella materia un ruolo importante a favore degli enti locali.

E' stata anche ridotta la durata in carica del Collegio, che passa dagli iniziali sei anni a cinque, fermo restando il divieto di immediata rieleggibilità per ciascuno dei componenti. La legge regionale 34/2008 stabilisce che la nomina del Collegio avviene entro sei mesi dalla seduta di insediamento del Consiglio regionale eletto e che in caso di cessazione anticipata della legislatura, il Collegio resta comunque in carica fino al completamento del quinquennio della propria durata, ai sensi dell'articolo 57, comma 5, dello Statuto.

L'abbreviazione della durata e la collocazione temporale della nomina del collegio all'inizio della legislatura non è stata evidentemente ritenuta dal Consiglio regionale incidente sulle caratteristiche di autonomia e di indipendenza dell'organo.

Infine, con la legge regionale 67/2015, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza sono stati eliminati, nell'ambito delle categorie di soggetti che possono accedere all'elenco dei candidati da cui attingere ai fini della nomina da parte del Consiglio regionale, i magistrati a riposo sostituiti con i magistrati fuori ruolo; nella categoria dei professori universitari sono stati inclusi, accanto agli ordinari anche gli associati e i soggetti abilitati; per i requisiti richiesti agli avvocati, sono stati ridotti da quindici a sette gli anni di esercizio effettivo della professione forense.

## **7. IL NUOVO ASSETTO DEL CONSIGLIO REGIONALE. IL NUOVO REGOLAMENTO INTERNO**

Con legge statutaria 18/2013 la Regione Toscana ha avviato una radicale riforma istituzionale mutando l'assetto dei propri organi alla luce della imperativa esigenza di contenere i costi della politica.

Sono stati modificati gli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto prevedendo la riduzione dei consiglieri da 55 a 40 più il Presidente, la riduzione del numero degli assessori da 10 a 8, la definitiva soppressione del vitalizio per i consiglieri regionali, la riduzione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio di due componenti.

E' stato configurato un Consiglio regionale completamente diverso, in termini anche indipendenti dalla ratio e dalle finalità della legislazione nazionale, che di tale mutamento è stata occasione (art. 14, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 138/2011; art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge 174/2012).

Il tema della riduzione dei costi della politica era stato rapidamente affrontato nelle more del procedimento di emanazione della legge statutaria, già con la legge regionale 66/2012, che ha disposto l'abolizione del sistema del vitalizio, e con la legge regionale 85/2012, che ha compiutamente regolato il nuovo sistema previdenziale.

Sono state anche riviste le indennità di consiglieri e assessori in relazione a quanto disposto dal decreto legge 174/2012, che ha fissato tetti massimi al fine di uniformare i parametri su tutto il territorio nazionale.

La Regione Toscana, già conforme per la quasi totalità dei parametri a quanto veniva richiesto, ha autonomamente deciso di determinare in misura inferiore le indennità del Presidente della Giunta e del Presidente del Consiglio, determinando le indennità dei consiglieri toscani tra le più basse d'Italia.

Sempre in termini di virtuosità, ritenendosi che l'accesso ai dati degli organi elettivi, anche in riferimento al loro operato, è un elemento di trasparenza basilare per il corretto rapporto tra la rappresentanza politico-elettiva ed i cittadini, la Regione Toscana con la legge regionale 61/2012, ha istituito l'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali, che rende conoscibile online la situazione patrimoniale di ciascun consigliere e assessore.

La riduzione del numero di consiglieri regionali è stata accompagnata dalle nuove regole elettorali, stabilite dalla legge regionale 51/2014 e dalle nuove regole di funzionamento stabilite dal nuovo Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale 27/2015, il quale, a parte numerosi interventi di aggiornamento formale e coordinamento del testo, presenta innovazioni sostanziali di rilevante portata.

La prima riguarda l'assetto delle commissioni permanenti, che sono passate dalle precedenti sette a quattro, in conseguenza della riduzione a quaranta del numero dei consiglieri.

Le materie sono state ridistribuite sulle quattro commissioni sulla base del criterio di affinità tra le stesse e della prevedibile distribuzione equilibrata del numero degli atti tra le commissioni. Il fine era anche quello di garantire il minore numero di atti assegnati congiuntamente a più di una commissione, tenendo conto che solo la congiunzione di due commissioni rappresenterebbe di per sé la metà dei componenti dell'Aula, venendosi così oggettivamente a sminuire il ruolo di quest'ultima.

E' stata mantenuta la possibilità di istituzione di una commissione istituzionale specificamente dedicata alle politiche europee, ma con compiti molto più dettagliati, rispetto al precedente regolamento, alla luce delle competenze attribuite ai consigli regionali dalla legge 234/2012 e direttamente dal Trattato di Lisbona.

Per garantire il migliore svolgimento dei lavori e sempre tenendo conto del ridotto numero dei consiglieri, è disposta la differenziazione di calendario tra le riunioni delle commissioni permanenti e quelle delle commissioni istituzionali, speciali e di inchiesta e vengono razionalizzate le disposizioni in materia di consultazioni e audizioni.

Innovativa è la disciplina dei pareri delle commissioni precedentemente articolati in pareri istituzionali, referenti e secondari. Ad essi è stata aggiunta la nuova tipologia dei pareri di merito.

Il parere di merito viene introdotto al fine di evitare sovrapposizioni di competenze tra le commissioni nella disamina del programma regionale di sviluppo (PRS) e del documento di economia e finanza regionale (DEFER).

Il parere di merito viene reso dalle commissioni di merito per gli aspetti di specifica competenza, è vincolante per la commissione referente per i soli aspetti di competenza della commissione che lo ha espresso ed accompagna il parere da questa espresso. Tale nuova tipologia non è stata estesa alla legge di stabilità, in quanto essa deve trattare solo aspetti finanziari e non argomenti di merito che, ove presenti, devono essere stralciati ed affrontati in atti specifici. Interessante è la previsione secondo la quale, qualora due o più pareri di merito contengano previsioni contrastanti, si provvede al riesame della questione da parte delle commissioni interessate, affinché, anche congiuntamente, presentino, un nuovo parere.

La disciplina dei pareri secondari viene aggiornata prevedendo (con disposizione estesa anche agli organismi consultivi) che, ove l'atto oggetto del parere subisca nel prosieguo del suo iter modificazioni profonde e sostanziali, la commissione o l'organismo possano avere la possibilità di esprimere, in termini brevi, un nuovo parere in merito all'atto modificato. Si intende così garantire l'attualizzazione dei pareri rispetto alle vicende sostanziali che si possono produrre nell'iter di approvazione di un determinato atto.

Il nuovo regolamento interno ha adottato il metodo di calcolo dell'esito delle votazioni vigente presso la Camera dei deputati in luogo di quello, fin qui

seguito, proprio del Senato. L'esito del voto verrà quindi calcolato sui soli voti favorevoli o contrari, senza comprendere i voti di astensione, restituendo così a questi ultimi quel valore neutro che è loro proprio, senza equipararli né a voti contrari né a voti favorevoli.

La disciplina dell'Ufficio di presidenza viene adeguata alle modifiche statutarie che hanno ridotto a cinque il numero dei componenti. Con la legge statutaria 6/2015 viene prevista la sfiducia singola nei confronti del Presidente e dei componenti dell'Ufficio di presidenza. Il regolamento interno garantisce quindi la perdurante corrispondenza tra composizione dell'Ufficio di presidenza e assetto dei gruppi, prevedendo la diretta decadenza dall'Ufficio di presidenza dei suoi componenti che cambino gruppo o il cui gruppo registri una diminuzione di almeno la metà dei componenti, oppure migri dalla maggioranza all'opposizione o viceversa.

Tali disposizioni sono evidentemente conseguenza, prima a livello statutario e poi a livello regolamentare, della grande variabilità politica che nel corso della IX legislatura ha caratterizzato la configurazione dei gruppi consiliari.

Per quanto riguarda questi ultimi, la modifica più rilevante riguarda la previsione che ogni gruppo si doti entro trenta giorni dalla sua costituzione di un regolamento interno. Si tratta di un evidente strumento di trasparenza e di certezza, che può contribuire in modo rilevante a garantire il corretto svolgimento dei lavori del gruppo e ad affrontare le sue vicende interne. Volutamente il regolamento si limita a prevedere lo strumento, senza determinarne contenuti necessari. Sarà la volontà e la cultura politica di ogni gruppo ad implementare liberamente questa disposizione.

Sempre il mutamento e la frammentazione del quadro politico hanno indotto a rendere facoltativa la figura del portavoce dell'opposizione previsto dall'articolo 10 dello statuto.

## **8. IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E IL MUTAMENTO DEL RUOLO DELLA REGIONE**

Nell'ambito delle riforme istituzionali realizzate dalla Regione, della IX legislatura fondamentale è la legge regionale 68/2011, con la quale è stato ridisegnato il sistema delle autonomie locali.

Gli obiettivi principali della legge sono sviluppare: la cooperazione istituzionale e finanziaria e sostenere l'esercizio associato di funzioni fondamentali; disciplinare il funzionamento delle Unioni di comuni e favorirne le fusioni; definire nuove politiche regionali a favore dei territori montani.

Il riassetto istituzionale avviato nel 2011 è proseguito con la legge regionale 22/2015 che ha dato attuazione alla legge 56/2014 (legge Delrio).

La legislatura ha visto l'emanazione di altre tre importanti leggi in materia istituzionale: la nuova legge sulla programmazione e contabilità regionale (legge regionale 1/2015) emanata in attuazione dei principi del decreto legislativo 118/2011, relativo all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali, con la quale è stato anche ribadito che la programmazione è il metodo per l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione di obiettivi strategici delle politiche regionali; la nuova legge sulla partecipazione e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali, che ribadisce l'importanza nell'ordinamento toscano della partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali, configura un diritto dei cittadini (legge regionale 46/2013); la nuova legge elettorale (l.r. 51/2014) che ha tra le principali novità: la reintroduzione delle preferenze, la previsione del ballottaggio qualora nessun candidato presidente ottenga almeno il 40% dei consensi, e la garanzia di un'effettiva parità di genere.

#### 8.1 IL RIORDINO DELLE FUNZIONI DELLE PROVINCE

In considerazione dell'attualità della materia e del suo collegamento con la riforma costituzionale in itinere, è opportuno soffermare l'attenzione sulla legge regionale 22/2015, con la quale sono state riordinate le funzioni non fondamentali esercitate sinora dalle province e dalla Città metropolitana.

Il legislatore regionale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ha ridisegnato il ruolo della Regione e dei suoi rapporti con le autonomie locali, ha rafforzato il ruolo della città metropolitana quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che lo compongono ed ha valorizzato le unioni e le fusioni dei comuni. Viene perseguita la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali, e si assicura alle comunità locali la partecipazione alla formazione dei programmi di intervento relativi alle funzioni che sono state trasferite alla Regione.

Il trasferimento delle funzioni delle province alla Regione e ai comuni, funzioni puntualmente individuate dalla legge, è stato delineato in modo articolato e basato su un preliminare sistema di accordi, ai quali viene demandata l'individuazione del personale provinciale da trasferire e dei beni, risorse strumentali e rapporti attivi e passivi collegati alle funzioni oggetto del trasferimento.

Le scelte politiche che hanno ridisegnato gli assetti istituzionali all'interno dell'ordinamento regionale hanno mutato il ruolo della Regione, che da ente di indirizzo e programmazione diventa anche ente di gestione delle funzioni provinciali non fondamentali, che ad essa vengono trasferite.

L'attuale trasferimento di funzioni amministrative alla Regione conferma peraltro il mutamento del ruolo della regione che si era evidenziato nel corso

della IX legislatura, nella quale la Regione ha progressivamente affermato proprie funzioni di diretto intervento, controllo e monitoraggio nell'ambito di politiche regionali di ampio respiro a partire dalla legge regionale 35/2011, in materia di accelerazione delle opere pubbliche, sino alla riforma del governo del territorio realizzata con la legge regionale 65/2014.

L'ampiezza e complessità dei trasferimenti di funzioni disposti in attuazione della legge 56/2014 ed i problemi applicativi ad essi conseguenti, sono stati affrontati dalla Regione nel 2015 per fasi successive e quindi la legge regionale 22/2015 è stata oggetto di modifiche con la legge regionale 64/2015, la legge regionale 70/2015 ed infine, con alcune disposizioni del collegato alla legge di stabilità per il 2016, la legge regionale 82/2016.

Si è assistito ad una dinamicità legislativa che ha reso operativo il trasferimento delle funzioni e del personale delle province a partire dal 1° gennaio 2016 e che ha permesso alla Giunta regionale di presentare alla fine del 2015 le proposte di legge di adeguamento settoriale nelle materie della tutela delle acque dall'inquinamento, orientamento e formazione professionale, turismo, sbarramenti di ritenuta e bacini di accumulo, albi regionali del terzo settore, caccia e pesca marittima, Valutazione di impatto ambientale (VIA), Valutazione ambientale strategica (VAS) e Autorizzazione integrata ambientale (AIA), ambiente, consorzi di bonifica, agricoltura, energia, foreste. L'esame della maggior parte di tali proposte ha caratterizzato l'avvio dell'attività del Consiglio regionale nel 2016.

## 8.2 LE FUSIONI DEI COMUNI

Sempre in riferimento all'assetto istituzionale della Regione, è necessario sintetizzare quanto avvenuto nel corso della IX legislatura in tema di fusioni dei comuni.

Collocate nell'ambito dell'articolo 133 della Costituzione, le fusioni dei comuni costituiscono, in un contesto di crisi economica, un importante strumento a disposizione degli stessi per esercitare le loro funzioni in un modo più economico, efficiente e corrispondente alle esigenze dei cittadini.

Il tema delle fusioni comunali riceve particolare rilievo con l'emanazione della legge regionale 68/2011 sull'ordinamento degli enti locali, fortemente incentrata sulle politiche di incentivazione delle forme associative di esercizio delle funzioni comunali e dei processi aggregativi, in funzione del riordino, della semplificazione istituzionale e del contenimento della spesa pubblica.

Le politiche di incentivazione messe in atto dalla legge regionale 68/2011 sono state principalmente dirette alle fusioni dei comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, ovvero i comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti. Esse si declinano in contributi finanziari, nella promozione delle intese tra sindaci finalizzate a richiedere alla Giunta regionale

la presentazione di proposte di legge di fusione tra comuni potenzialmente interessati.

La considerazione dell'opportunità di ricorrere alle fusioni dei Comuni emerge anche dall'articolo 62 della legge regionale 68/2011, il quale prevede che solo sino al 2016 siano promosse le intese tra comuni contermini per procedere alla loro fusione, mediante la presentazione di una proposta di legge di fusione da parte della Giunta regionale. A decorrere dal 2016, la Giunta regionale presenta le proposte di legge di fusione dei comuni anche in assenza dell'intesa.

Al favore politico e legislativo nei confronti dell'istituto non è corrisposto, sino ad oggi, una sua soddisfacente realizzazione visto il limitato numero delle proposte di legge di fusione che hanno positivamente concluso il loro iter.

La IX legislatura ha visto assegnare alla Prima Commissione permanente ventidue proposte di legge di fusione di comuni: dodici di iniziativa della Giunta regionale, otto di iniziativa consiliare e due di iniziativa popolare.

Delle ventidue proposte di legge presentate sono diventate leggi regionali di fusione solo otto proposte nella IX e una nella decima (le ultime due proposte di legge non hanno finito l'iter consiliare e sono state ripresentate con la nuova legislatura; mentre per quanto riguarda le proposte di legge di iniziativa popolare, va rilevato in generale che nella IX legislatura ne sono state presentate undici delle quali nessuna è diventata legge).

Su tale bilancio incide l'esito dei referendum consultivi, che spesso hanno avuto esito negativo per la proposta di fusione, unitamente all'orientamento seguito dal Consiglio regionale di voler pienamente rispettare la volontà delle comunità locali interessate. E' stata ritenuta infatti prioritaria la tutela del principio di rappresentanza e quindi recessiva qualsiasi altra considerazione, rispetto alla prevalenza accordata alla volontà espressa dalla popolazione interessata.

La stessa legge regionale 62/2007, che disciplina i referendum regionali, è stata modificata al fine di meglio accertare l'orientamento popolare sulla fusione, in modo da evitare lo svolgimento del referendum consultivo in caso di previsioni negative.

Per la medesima finalità è stato modificato l'articolo 74 dello Statuto abbassando il numero di firme necessario alla presentazione delle proposte di iniziativa popolare per l'istituzione di nuovi comuni, la fusione di comuni, la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali ed il numero dei Consigli comunali di cui si richiede la deliberazione a tal fine. L'ambito territoriale per la raccolta delle firme necessarie per la presentazione della proposte di legge di iniziativa popolare è stato reso coincidente con quello della eventuale consultazione referendaria.

La disposizione statutaria previgente, che rendeva necessarie 5000 firme raccolte sull'intero territorio regionale, non considerava la specificità delle

proposte di fusione, il cui interesse è circoscritto al territorio dei soli comuni interessati, spesso di minime dimensioni demografiche e dava luogo, di fatto, ad un obiettivo quasi sempre irraggiungibile, in particolare con l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi.

La X legislatura si è aperta con un radicale mutamento dell'orientamento politico sin qui descritto, attestato con l'approvazione della proposta di legge di fusione dei comuni di Abetone e Cutigliano, rispetto alla quale la maggioranza dei votanti del comune di Abetone ha espresso voto contrario. Il Consiglio regionale ha tenuto in considerazione non la volontà espressa dalle popolazioni dei singoli comuni interessati, quanto il complessivo risultato positivo del referendum nei due comuni.

## **9. IL CONTENIMENTO DELLA SPESA. RIORDINO DEGLI ENTI REGIONALI E NUOVI MODELLI DI GESTIONE**

Le esigenze di contenimento della spesa regionale hanno fortemente condizionato l'opera del legislatore della IX legislatura, il quale ha perseguito l'obiettivo della revisione della spesa regionale anche con interventi di riduzione del personale regionale e con la riorganizzazione dell'intero apparato della Regione (si veda in particolare la legge regionale 90/2014 di modifica della legge regionale 1/2009, recante il Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

Vanno ricordati l'istituzione del Collegio regionale dei revisori (legge regionale 40/2011, di iniziativa consiliare) e il riordino della normativa in materia di revisori dei conti degli enti regionali (legge regionale 39/2011), mentre un capitolo importante della razionalizzazione della spesa è rappresentato dal programma di dismissione delle partecipazioni societarie non strategiche avviato alla fine dell'anno 2010 in attuazione dell'articolo 3, comma 3, della legge regionale 20/2008.

Il piano di razionalizzazione delle società partecipate è stato inserito nel Documento di economia e finanza regionale (DEFER) per il 2016 e prelude al passaggio da 23 società a fine 2014 al mantenimento nel patrimonio della Regione di circa dieci società, strategiche e in equilibrio economico.

Contribuisce alla riduzione del numero delle società partecipate la riforma del trasporto pubblico locale avviata con la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria per il 2011), alla luce della quale viene istituito un unico ambito territoriale ottimale di livello regionale per lo svolgimento delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale, eliminando così una pluralità di aziende pubbliche. Tale ambito coincide con il territorio della Regione Toscana e ad esso corrisponde un unico lotto di gara per l'affidamento dell'esercizio associato tra Regione, province e comuni, delle funzioni in materia di trasporto pubblico su gomma. Per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro, è stata invece prevista la possibilità di individuare più lotti di gara, in considerazione

delle caratteristiche dei servizi e delle condizioni di economicità, efficacia ed efficienza della loro organizzazione.

Il contenimento della spesa regionale è stato perseguito anche nei confronti degli enti e delle agenzie regionali.

In attuazione dell'articolo 6 del decreto legge 78/2010, la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria 2011) ha adottato misure di riordino e contenimento dei costi degli enti e agenzie regionali (Enti parco, ARTEA, APET, ARPAT, LAMMA), ed ha provveduto al riordino dell'assetto complessivo dell'IRPET e dell'ARS, introducendo il comitato di indirizzo e controllo, potenziando il ruolo del direttore, la cui nomina è riservata al Presidente della Giunta regionale, previo parere vincolante della commissione consiliare competente. Tale scelta consegue alla peculiare funzione di IRPET e ARS quali enti di consulenza sia per la Giunta che per il Consiglio regionale.

Va ricordata anche la soppressione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale (ARSIA), le cui funzioni sono state assegnate alla Regione, che è subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi; la trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane, operata con la legge regionale 80/2012, che interviene su varie leggi afferenti il settore agricolo forestale, con la finalità di ricondurre ad unità la gestione del patrimonio agricolo forestale regionale e delle altre superfici agricole e forestali in disponibilità della Regione. L'ente Terre regionali toscane interviene oggi nella maggior parte delle attività previste dalla legge regionale 64/2004, in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario, zootecnico e forestale.

Sono state soppresse le Agenzie per il turismo, con la riallocazione delle funzioni di promozione turistica alle province, mentre le attività di promozione turistica, a seconda della loro rilevanza e dimensione, sono state trasferite alla Regione, alle province, ai comuni e ad APET, procedendosi in tale modo alla riorganizzazione del sistema turistico regionale, poi a sua volta ridefinito con la leggi regionali 22/2015 e 22/2016.

Diverse riforme mirano a razionalizzare i livelli di governance sub regionali: la riforma del servizio idrico integrato (legge regionale 69/2011) con cui si è costituito un ATO unico, in luogo dei sei precedenti; la riforma del servizio di gestione dei rifiuti (legge regionale 69/2011) con cui si sono confermati i tre ATO in luogo dei dieci precedenti; la riforma dei Consorzi di bonifica (legge regionale 79/2012) con cui si è proceduto ad una razionalizzazione degli stessi e dei comprensori; la riforma degli ESTAV del servizio sanitario (legge regionale 26/2014) con cui si è proceduto alla costituzione di un unico Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale ESTAR, realizzando un intervento legislativo rispondente a logiche di economie di scala, e configurando il livello regionale quale dimensione ordinaria delle procedure di gara per l'acquisto di beni e servizi; la riforma dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale con l'accorpamento

delle attuali dodici aziende unità sanitarie locali in tre aziende USL, una per ciascuna area vasta (leggi regionali 28/2015 e 84/2015).

## **10. L'EMERGENZA ECONOMICA E I GIOVANI**

A fronte delle preoccupanti conseguenze dirette e indirette della crisi economica sui giovani, la Regione Toscana ha avviato, all'inizio della IX legislature, una politica per l'autonomia dei giovani, specifica e realizzata in modo trasversale in diversi ambiti, quali la formazione professionale, l'imprenditoria, il diritto allo studio, il servizio civile, l'apprendistato, il rapporto scuola – lavoro, i prestiti d'onore per la specializzazione all'estero, la mobilità nei paesi europei, i contributi per acquisto e affitto prima casa, i tirocini retribuiti e le assunzioni di giovani laureati e dottori di ricerca.

Gli obiettivi principali perseguiti sono stati focalizzati sul sostegno dei giovani nella fuoriuscita dal nucleo familiare di origine, nell'accesso al mercato del lavoro, a percorsi di alta formazione e nel mondo imprenditoriale.

Un complesso sistema regolativo costituito da leggi regionali, atti di programmazione e deliberazioni della Giunta regionale, ha definito concretamente tale politica.

Per quanto riguarda gli interventi legislativi, essi sono stati avviati con la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria 2011) che ha previsto misure a sostegno dell'autonomia abitativa dei giovani, agevolando gli affitti e l'acquisto della casa ed ha istituito un fondo di rotazione per la prestazione di garanzie per i giovani professionisti nell'ambito della legge regionale 73/2008, finalizzata al sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali.

Con la legge regionale 3/2012, il Testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (legge regionale 32/2002) è stato integrato con una nuova disciplina dei tirocini al fine di garantire il più ampio e corretto utilizzo del tirocinio come occasione di formazione a stretto contatto con il mondo del lavoro.

Con la legge regionale 7/2012 sono state modificate la legge regionale 35/2006, in materia di servizio civile regionale e la legge regionale 40/2005 sul servizio sanitario regionale, per eliminare le criticità riscontrate nell'applicazione della disciplina del servizio civile regionale e per operarne un potenziamento e miglioramento, in particolare per introdurre ulteriori strumenti di tutela per i giovani in servizio. E' stata ampliata la possibilità di svolgere il servizio civile, semplificato l'iter di selezione dei giovani e data la possibilità anche all'amministrazione regionale, come a tutti gli altri enti pubblici e locali presenti sul territorio, di avviare giovani al servizio civile presso le proprie strutture.

In tema di imprenditorialità, con la legge regionale 72/2014 è stato inserito uno specifico titolo nella legge regionale 35/2000, in materia di attività produttive e competitività delle imprese, dedicato alla costituzione e sviluppo di imprese anche di giovani.

## **11. LEGGI DI RIFORMA SETTORIALE**

Nella IX legislatura sono state emanate cinquantadue leggi di riforma settoriale. Alcune di queste leggi sollevano particolare interesse in ragione della loro complessità sostanziale e della loro innovatività.

### **11.1 AGRICOLTURA E FORESTE**

La legislazione regionale del comparto agricolo forestale in generale è stata tesa a tutelare il valore economico-produttivo dello stesso e a valorizzare l'ambito rurale per la sua rilevanza culturale, intesa come attenzione al territorio.

In ragione della sua portata trasversale, si cita per prima la riforma della programmazione realizzata con la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria 2011), che ha condotto alla concentrazione di tutti gli interventi regionali nel settore nello strumento del piano regionale agricolo forestale (PRAF) il quale è l'unico piano di erogazione finanziaria per agricoltura, foreste, caccia, pesca e acquacoltura, finanziato con fondi regionali e nazionali e coordinato con le risorse europee.

Vanno quindi ricordate la legge regionale di riordino dei consorzi di bonifica e la legge regionale in materia di usi civici.

La legge regionale 79/2012 riforma organicamente la materia dei consorzi di bonifica, configurando sei nuovi consorzi, destinati a prendere il posto dei precedenti tredici consorzi e delle Comunità montane. La legge regionale provvede ad una nuova delimitazione dei comprensori di bonifica con l'obiettivo principale di garantire omogeneità ed uniformità dell'attività di bonifica semplificando le diverse competenze in materia.

La legge regionale 27/2014 sugli usi civici regola uno dei più complessi settori che incidono sulla gestione del territorio, nel quale confluiscono esigenze di tutela ambientale, esigenze di ordine economico produttivo e complessità istituzionali, anche a fronte dell'oggettiva difficoltà di individuare il confine fra interesse pubblico e diritti privati. La legge regionale chiarisce quali sono le competenze pubbliche e quali quelle private collettive, nel gestire la materia, e quindi rappresenta un importante contributo alla certezza del diritto.

A tali leggi si affianca per innovatività la legge regionale 41/2012 che ha dato sostegno all'attività vivaistica e al verde urbano, riconducendo gli interventi regionali nell'ambito degli strumenti di programmazione esistenti e quindi nel PRAF. La legge, dedicata ad una attività che rappresenta una rilevante risorsa per l'economia regionale, è unica in Italia.

Interventi di semplificazione amministrativa sono realizzati con la legge regionale 58/2010, relativa alla raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei, la quale sostituisce le autorizzazioni rilasciate dai comuni con una autorizzazione regionale, che si consegue tramite il mero versamento di un determinato importo su un conto corrente regionale.

E così pure concretizzano interventi semplificatori la legge regionale 68/2012 sul potenziale viticolo, emanata anche in adeguamento alle novità introdotte dal legislatore nazionale in attuazione della normativa europea in materia; la legge regionale 25/2012, che riconduce il procedimento di rilascio dell'autorizzazione fitosanitaria in capo al Servizio fitosanitario regionale, utilizzando la dichiarazione unica aziendale (DUA); la legge regionale 22/2014 che modifica la legge regionale 29/2000 (Legge forestale della Toscana) allo scopo di introdurre nell'ordinamento regionale toscano le semplificazioni necessarie per favorire il recupero produttivo dei paesaggi agrari e pastorali di interesse storico, coinvolti da processi di forestazione e rinaturalizzazione; la legge regionale 7/2015 di semplificazione dei procedimenti in materia di agricoltura e di modifica delle competenze dei centri autorizzati di assistenza agricola.

In materia di caccia vanno ricordate la legge regionale 27/2013 con la quale è stata esclusa l'approvazione del calendario venatorio con legge regionale e la legge regionale 88/2014, con la quale gli ambiti territoriali di caccia sono stati ridotti a nove e assoggettati a un nuovo modello gestionale.

## 11.2 SVILUPPO ECONOMICO

Nell'ambito delle politiche per lo sviluppo economico la IX legislatura colloca nel 2015 l'intervento legislativo più rilevante per complessità e difficoltà della materia. Si tratta della legge regionale 35/2015 in materia di cave, con la quale la Regione ha dettato una nuova disciplina per le cave di proprietà privata, gli agri marmiferi e i beni estimati. Ai beni estimati, beni che nel 1751 erano iscritti da oltre venti anni negli Estimi dei particolari, si riferisce la parte più innovativa e complessa della legge, sul piano giuridico ed economico.

Sulla base di approfonditi pareri di autorevoli studiosi, la Regione prende posizione in merito alla natura di tali beni perseguendo una certezza del diritto che sinora è mancata. La legge regionale 35/2015 conferma infatti, nel rispetto della competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, l'appartenenza al patrimonio indisponibile comunale sia degli agri marmiferi che dei beni estimati.

L'esercizio dell'attività estrattiva nei beni estimati è sottoposta quindi a concessione amministrativa (titolo per il rilascio dell'autorizzazione) temporanea ed onerosa, non superiore a venticinque anni, rilasciata dal comune previo esperimento di procedura di gara ad evidenza pubblica.

L'applicazione del regime concorsuale al rilascio delle concessioni è stata strutturata con progressività ed in modo da prevedere un adeguato ristoro al termine della gara per i soggetti uscenti.

La legge regionale 35/2015 è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale in relazione all'articolo 32 che dichiara la natura pubblica dei beni estimati, mentre alcuna eccezione è stata formulata in merito alla disciplina che

sottopone progressivamente le concessioni a procedure di gara. Nel ricorso governativo sostanzialmente si prende atto delle opposte posizioni esistenti in dottrina in merito alla natura dei beni stimati e rimette tale valutazione alla Corte costituzionale, aprendosi così un percorso che appare quanto mai opportuno, al fine di raggiungere nella materia quella chiarezza e certezza della legge della quale le attività economiche non possono fare a meno per il loro sviluppo.

Complessivamente il settore nel quale si è maggiormente intervenuti nella IX legislatura è il settore del commercio, vista l'emanazione di sette leggi di modifica del Codice del Commercio (legge regionale 28/2005).

Tali interventi sono stati finalizzati a dare attuazione a discipline di carattere nazionale o europeo sopravvenute, e in particolare alle liberalizzazioni previste dal decreto legge 201/2011 e dal decreto legge 1/2012, ai quali si sono aggiunti gli interventi necessari ad affrontare impugnative del Governo o ad ottemperare a pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale (in materia di orari degli esercizi di commerciali cfr. Corte Cost. 27/2013; in materia di liberalizzazioni, cfr. Corte Cost. sent. 165/2014).

La Corte costituzionale, in sintesi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale 52/2012 e della legge regionale 13/2013 relative alle grandi strutture di vendita, ritenute in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'articolo 41 della Costituzione, e con la tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Strettamente connessa a tale vicenda è stata l'impugnazione del Governo degli articoli 25, 26, 27 della legge regionale 65/2014 sul governo del territorio, che riguardano l'approvazione di previsioni urbanistiche in materia di medie e grandi strutture di vendita.

Il ricorso governativo eccepiva il contrasto con le norme statali in materia di liberalizzazione, la violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. e) della Costituzione nonché dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione per violazione della direttiva 2006/123 CE e anche con la sentenza 165/2014: l'introduzione di requisiti ulteriori (rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente) in considerazione delle dimensioni e della tipologia dell'esercizio commerciale rappresenterebbe un ostacolo effettivo alla libera concorrenza della Regione Toscana, sotto il profilo regionale e intra-regionale.

Con la sentenza 233/2015 la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate sostanzialmente per carenza di adeguata motivazione del ricorso.

Lo scontro politico della Regione con lo Stato per quanto attiene alle politiche di liberalizzazione e, connessa, all'applicazione della direttiva Servizi, impone la riflessione sulla necessità di addivenire ad una costante partecipazione alla fasce ascendente degli atti comunitari, che poi condizionano sia gli atti di

recepimento statali, sia le politiche regionali, che ne rimangono vincolate anche quando gli interessi e le caratteristiche peculiari dei territori non sono state adeguatamente tutelate in sede comunitaria.

La legge regionale 18/2011, in materia di panificazione, ha chiarito nuovi confini per la potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale obbligatoria.

Tale legge, anch'essa emanata a fronte di liberalizzazioni disposte dallo Stato (articolo 4, comma 2, del decreto legge 223/2006, convertito nella legge 248/2006), aveva previsto per il responsabile dell'attività produttiva un percorso formativo obbligatorio. Nonostante fosse chiaro che tale formazione non fosse abilitante, e dunque non suscettibile di creare una nuova professione, oppure possibili restrizioni di mercato o limitazioni all'accesso all'attività, la legge regionale è stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale sulla base della giurisprudenza costituzionale, che riconosce solo allo Stato la possibilità di prevedere corsi abilitanti alle professioni.

La Corte costituzionale, con la sentenza 108/2012, ha riconosciuto la questione non fondata ed ha affermato la possibilità delle regioni di prevedere una formazione obbligatoria nell'ambito della loro potestà legislativa in tema di formazione professionale.

### 11.3 POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Tutta la IX legislatura è stata caratterizzata da interventi normativi che hanno toccato singoli aspetti dell'ordinamento sanitario regionale, condizionati in particolare dall'impellenza di ridurre la spesa.

Così, prima di giungere al riordino delle aziende unità sanitarie locali, avviato all'inizio del 2015, già nel 2010 è stato riformato il sistema sanitario regionale di emergenza urgenza con la legge regionale 70/2010 che ha salvaguardato il ruolo, storicamente consolidato, del volontariato nell'ambito del sistema di emergenza urgenza.

Nel 2014 il sistema consortile delle società della salute è stato ridisegnato e nello stesso anno si è proceduto alla costituzione di un unico Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR) con la legge regionale 26/2014.

Le leggi regionali 44 e 45 del 2014 sono invece intervenute sul sistema di integrazione dei servizi socio sanitari incentrato sul modello consortile delle società della salute. Il ruolo di queste ultime viene depotenziato, prevedendo un modello alternativo di raccordo fra comuni e azienda sanitaria, costituito dalla convenzione per l'esercizio delle funzioni di integrazione socio-sanitaria. In tale modo l'ordinamento regionale è stato parzialmente adeguato al quadro normativo statale avverso all'utilizzo della forma consortile per l'esercizio di funzioni fondamentali degli enti locali.

Il processo di riorganizzazione degli assetti del servizio sanitario regionale ha subito una forte accelerazione nel primo semestre del 2015 con la

legge regionale 28/2015, che ha disposto l'urgente riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo, e poi alla fine dell'anno con la legge regionale 84/2015.

La legge regionale 28/2015 ha definito le linee di indirizzo per l'organizzazione del sistema sanitario regionale, rimettendo ad un successivo intervento normativo la definitiva disciplina del nuovo assetto organizzativo. Le scelte politiche compiute hanno condotto all'accorpamento delle dodici aziende unità sanitarie locali operanti in tre aziende USL, una per ciascuna area vasta, fissando al 1° gennaio 2016 la loro istituzione.

La conflittualità politica sorta in merito a tale riordino ha condotto alla promozione di un referendum abrogativo della legge regionale 28/2015.

Nelle more dello svolgimento del referendum, all'inizio della X legislatura è stata emanata una nuova legge di riordino, la legge regionale 84/2015, che ha contestualmente abrogato la legge regionale 28/2015.

La nuova legge motiva il riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo del sistema sanitario regionale con l'esigenza di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi e con la necessità di assicurare la sostenibilità del sistema a fronte del mutato quadro finanziario ed epidemiologico, in una fase di crisi economica e di restrizione delle risorse e conferma la scelta già fatta con la legge regionale 28/2015, di impennare il sistema su tre sole aziende unità sanitarie locali di area vasta.

Vengono fissati i principi per l'erogazione dei servizi, principi destinati ad essere attuati da specifici atti di organizzazione: uniformità dei sistemi di prenotazione, immediata registrazione delle modifiche di posizione nelle liste di attesa; aperture serali e domenicali oltre il normale orario di almeno un presidio per provincia per alcuni servizi diagnostici; diritto del minore ad un accesso e ad una permanenza in aree riservate del pronto soccorso ospedaliero.

Il Collegio di garanzia statutaria si è espresso negativamente sulla trasferibilità del quesito referendario sulla nuova legge regionale poiché ha ritenuto che tali principi, in parte confermativi di quelli sanciti dalla legge regionale 28/2015, danno vita ad un assetto normativo della materia sostanzialmente diverso, operando in un contesto normativo nuovo rispetto a quello originario.

Altri interventi in materia sociosanitaria attestano come, nonostante l'inevitabile focalizzazione delle politiche regionali verso la necessità di affrontare l'emergenza economica, nella IX legislature, la Toscana sia riuscita ad individuare spazi autonomi e originali per l'esplicazione delle proprie competenze, con l'ulteriore particolarità che si tratta di leggi regionali di iniziativa consiliare, leggi innovative, che hanno coperto vuoti normativi a livello sia regionale che statale, servendo poi da modello per successive leggi approvate da altre Regioni nelle stesse materie.

Nell'ambito della politica del farmaco è stata così emanata la prima legge

regionale in materia di somministrazione ad uso terapeutico dei farmaci cannabinoidi disegnando una nuova politica del farmaco (legge regionale 18/2012, poi aggiornata alla fine della IX legislatura dalla legge regionale 20/2015).

Altri interventi originali, di iniziativa consiliare, sono stati quelli relativi all'uso dei defibrillatori e in materia di ludopatia.

Con la legge regionale 22/2013, con la diffusione dell'utilizzo dei defibrillatori semiautomatici in ambiente extra ospedaliero e in luoghi di aggregazione, si è intervenuti sul fenomeno dell'alta incidenza di morti improvvise dovuta ad arresto cardiocircolatorio nel corso della pratica di attività sportive e motorie. L'intervento legislativo è stato innovativo sia tenendo conto del quadro generale della legislazione regionale, sia considerando il suo anticipo rispetto allo Stato, poiché al momento dell'emanazione della legge regionale le linee guida statali in materia, previste dall'articolo 7, comma 11, del decreto-legge 158/2012, non erano ancora state emanate.

La legge regionale 22/2013 è stata sostituita all'inizio della X legislatura dalla legge regionale 68/2015, la quale ne ha mantenuto intatta la portata finalistica.

Con legge regionale 57/2013 invece si è affrontato il problema del diffondersi della ludopatia, attuando l'indirizzo politico formalizzato dal Consiglio regionale con la mozione 306 del 6 dicembre 2011 e sfruttando gli spazi di competenza riconosciuti alle regioni dalla Corte costituzionale con la sentenza 300/2011. Sono state così delineate azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo, fenomeno in progressivo aumento anche in relazione alla situazione di disagio e crisi economica in atto.

#### 11.4 POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Le politiche del governo del territorio nella IX legislatura si impongono all'attenzione per rilevanza degli interventi principali costituiti, a livello legislativo, dalla nuova legge sul governo del territorio (legge regionale 65/2014) e, per quanto attiene alla pianificazione territoriale, dalla definizione del parco agricolo della piana e la qualificazione dell'aeroporto di Firenze, con deliberazione del Consiglio regionale 16 luglio 2014, n. 61, e dall'approvazione dell'integrazione al PIT per la parte paesaggistica con deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37.

La programmazione ambientale ed energetica è stata innovata con la legge regionale 52/2011, in materia di programmazione integrata ambientale, che ha inserito nell'ordinamento regionale il piano ambientale ed energetico regionale (PAER). Quest'ultimo è l'unico strumento della programmazione in materia e riconduce in unico atto, in particolare, i contenuti prima previsti dal piano energetico regionale, dal programma sulle aree naturali protette, dal Piano regionale di azione ambientale (PRAA) ed infine anche i contenuti dell'atto di

programmazione previsti dalla legge regionale 56/2000 sulla conservazione e tutela degli habitat naturali.

In generale, la politica regionale in materia di governo del territorio e ambiente ha perseguito l'obiettivo della massima semplificazione possibile delle procedure amministrative e del rafforzamento del ruolo di indirizzo, vigilanza e controllo della Regione. È stato così delineato un diverso rapporto con gli enti locali e gli enti dipendenti.

In tema di semplificazione, la legislatura si apre con le innovazioni introdotte dalla legge regionale 40/2011, emanata in attuazione del decreto sviluppo 70/2011. A fronte dell'esigenza di introdurre nell'ordinamento regionale la nuova disciplina della segnalazione certificata di inizio dell'attività (SCIA) quale titolo abilitativo di interventi edilizi, il legislatore ha colto l'occasione per una completa revisione dei titoli abilitativi stessi, prevedendo la eliminazione della denuncia di inizio dell'attività e la conseguente riallocazione degli interventi ascrivibili alle categorie rimanenti (permesso a costruire, SCIA, edilizia libera).

E inoltre è stata colta l'opportunità di utilizzare i nuovi principi derivanti dal decreto legge al fine di promuovere la rigenerazione e la riqualificazione urbana, per migliorare le condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, paesaggistiche ed ambientali delle aree urbane, secondo un'impostazione che verrà confermata nel 2014 dalla nuova legge regionale sul governo del territorio.

Nel 2012, con la legge regionale 6/2012, è stato attuato un penetrante intervento di semplificazione e aggiornamento delle procedure di valutazione ambientale, modificando in particolare la disciplina generale della legge regionale 10/2010.

In materia di governo del territorio, la nuova legge regionale 65/2014, costituita da 256 articoli e due allegati, ha innovato organicamente la materia, abrogando interamente la precedente disciplina di settore.

Tra i principali obiettivi e principi con essa sanciti si trovano l'obiettivo di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, il contrasto al consumo di suolo, la promozione del ruolo del territorio rurale e la partecipazione, come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani.

Il nuovo consumo di suolo è ammesso solo se non sussistono possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. Viene quindi definito in modo puntuale il territorio urbanizzato, rafforzata la conferenza paritetica interistituzionale come strumento di riferimento per la regolazione dei conflitti, e l'attività di partecipazione è inserita a tutti gli effetti nella procedura di formazione degli atti di governo del territorio.

Nelle aree esterne al territorio urbanizzato non sono consentite nuove edificazioni residenziali, ma solo puntuali impegni di suolo per destinazioni non residenziali, assoggettati al parere obbligatorio della conferenza di

copianificazione d'area vasta, chiamata a verificare puntualmente, oltre alla conformità al PIT, che non sussistano alternative di riutilizzazione o riorganizzazione di insediamenti e infrastrutture esistenti. Nel territorio urbanizzato, il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio è promosso con semplificazioni per le procedure urbanistiche.

Rafforzano la politica del territorio perseguita con la nuova legge, il ruolo della conferenza paritetica interistituzionale, quale strumento di regolazione dei conflitti, le funzioni di monitoraggio sugli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, l'informazione e la partecipazione. Ai fini della progettazione di area vasta è stato introdotto il piano strutturale intercomunale.

Nel 2015, a fine legislatura, è stata approvata la legge regionale 30/2015 in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico e ambientale, che presenta evidenti rapporti con il governo del territorio. Tale legge di 141 articoli ed un allegato dai rilevanti contenuti, è, insieme alla legge regionale 65/2014, una delle leggi più complesse dell'ordinamento regionale.

Essa comprende profili relativi alla tutela ambientale, oltre che alla pianificazione delle aree tutelate in stretta connessione con la legge sul governo del territorio, la programmazione e lo sviluppo economico delle aree tutelate, nonché ai nuovi assetti istituzionali per la gestione delle aree protette. Di notevole importanza anche la nuova disciplina relativa ai rapporti istituzionali con le comunità locali.

La legge ha inteso valorizzare il patrimonio naturalistico e ambientale regionale realizzando sia una semplificazione normativa attraverso l'abrogazione delle leggi regionali che regolavano la materia, sia la semplificazione amministrativa attraverso nuovi meccanismi procedurali.

La riorganizzazione delle tipologie delle aree protette prevede solo due tipologie di aree protette, i parchi regionali e le riserve naturali. Viene uniformata la loro disciplina anche attraverso uno snellimento degli organi, degli atti e delle procedure attraverso i quali le aree protette svolgono i propri compiti.

Tra le maggiori novità introdotte dalla legge regionale 30/2015 si evidenzia l'introduzione di una nuova tipologia di piano definito "Piano integrato del parco" nel quale confluiscono i contenuti del piano del parco e del piano pluriennale economico e sociale, previsti dalla legge 394/1991.

L'innovativa scelta della legge regionale, compatibile con la legge 394/1991, intende semplificare le procedure ed accorciare i tempi di approvazione riportando ad un'unica procedura quanto attualmente è previsto in due procedure distinte.

In materia di rifiuti, si ricorda in particolare la legge regionale 61/2014 che ha modificato la disciplina generale della legge regionale 25/1998 e l'approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti avvenuto con deliberazione del Consiglio regionale 94/2014.

La IX legislatura si è conclusa con l'emanazione della legge regionale 49/2015 istitutiva della commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive come previsto in un articolo della "Disciplina di Piano" dell'integrazione paesaggista del PIT.

Essa svolge le sue valutazioni tecniche nei casi in cui non sia previsto, per lo svolgimento delle attività estrattive, il preventivo rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche ai sensi dell'articolo 146 del decreto legislativo 42/2004.

Viene arricchita l'attività di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, già prevista come competenza dell'osservatorio paritetico della pianificazione, con nuove funzioni relative alla verifica degli effetti economici ed occupazionali delle prescrizioni del piano paesaggistico riferito alle attività estrattive nelle Alpi Apuane, con particolare riferimento alle escavazioni svolte oltre i 1.200 metri d'altezza, e agli effetti delle prescrizioni del piano paesaggistico sulle attività agricole e sulle attività turistico balneari, oltre a quelle vivaistiche, florovivaistiche.

#### 11.5 POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

In materia ambientale con la legge regionale 17/2015 la Regione Toscana interviene per la prima volta nel settore della geotermia, liberalizzato dal decreto legislativo 22/2015.

La liberalizzazione dell'attività geotermoelettrica ha determinato un aumento delle richieste dei permessi di ricerca, tale da provocare, attraverso un eccessivo numero di pozzi esplorativi da realizzare, rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati. Per tale motivo la Regione ha ritenuto di dover definire i criteri per la concessione dei permessi di ricerca e nelle more di tali adempimenti la legge regionale dispone la sospensione, non oltre sei mesi dalla sua entrata in vigore, dei procedimenti autorizzatori in corso.

Proprio sotto tale profilo, la legge regionale 17/2015 è stata impugnata in via principale dal Governo, ritenendo che la prevista sospensione determinerebbe una dilatazione del termine stabilito dal legislatore statale per la definizione delle procedure di autorizzazione alla costruzione degli impianti, con violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni dall'articolo, 117, comma terzo, della Costituzione.

La stessa legge regionale sarebbe anche in contrasto con la normativa europea che vieta di apporre limiti alla produzione attraverso il mancato rilascio di titoli permissivi, nonché con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

A fronte di tali argomentazioni si pone evidentemente una questione di corretto bilanciamento tra l'interesse di tutela dell'ambiente e la liberalizzazione delle attività.

La legge regionale 44/2015 disciplina la coltivazione di anidride carbonica e prevede che fino al completo recupero dell'anidride carbonica prodotta dalle centrali geotermoelettriche presenti in Toscana, è vietato il rilascio di permessi di ricerca e di nuove concessioni per la coltivazione mineraria di CO2 con estrazione del gas dal sottosuolo.

Tale divieto si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge, analogamente a quanto previsto dalla legge regionale n. 17/2015 in materia di geotermia.

Il settore ambientale ha infine richiesto a fine 2015 l'intervento del legislatore a fronte delle nuove competenze attribuite alla Regione dalla legge regionale 22/2015 nel disporre il riordino delle funzioni provinciali.

Sono state trasferite alla Regione le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, di difesa del suolo, di tutela della qualità dell'aria, di inquinamento, di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e autorizzazione unica ambientale (AUA), di parchi ed aree protette, di energia.

I nuovi compiti che la Regione è chiamata ad assumere, anche nel caso di emergenze riguardanti situazioni di pronto intervento idraulico, ha reso urgente l'approvazione della legge regionale 80/2015 e la sua conseguente entrata in vigore dal primo gennaio 2016.

Con essa si è provveduto in modo organico all'adeguamento delle leggi regionali di settore e, per quanto interessa, della normativa regionale in materia di difesa del suolo, tutela della costa e degli abitati costieri e gestione del demanio idrico.

Sempre a fine 2015 è stata emanata la legge regionale 86/2015, che, in attuazione della legge regionale 22/2015, adegua al nuovo assetto delle competenze previste in materia di gestione dei rifiuti la normativa regionale sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Tale legge prevede che le competenze relative all'applicazione del tributo spettino alla Regione, che si avvale dell'ARPAT. Sempre alla Regione spettano le funzioni di accertamento delle violazioni tributarie.

#### 11.6 OPERE IDRAULICHE, LAVORI PUBBLICI, INFRASTRUTTURE, PORTI E AEROPORTI, RETI TELEMATICHE, PROTEZIONE CIVILE

Con la legge regionale 35/2011 si accelerano le procedure per la realizzazione delle opere di interesse strategico regionale, prevedendo l'intervento della Regione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi con procedure tali da consentire la conclusione certa, in tempi ragionevoli, dei procedimenti stessi.

Le opere interessate dalla legge sono opere pubbliche di interesse strategico regionale e opere di natura privata dove vi sia corrispondenza dell'interesse privato agli obiettivi regionali. L'istituto dell'accordo di

programma viene arricchito dalla nuova legge regionale 35/2011 con innovazioni anche queste di carattere speciale. Viene attribuita al Presidente della Giunta regionale, anche in deroga alla legge regionale 76/1996, la competenza a promuovere la sottoscrizione di accordi di programma e di partecipare agli accordi di programma promossi da soggetti diversi dall'amministrazione regionale.

E' assicurato il monitoraggio delle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale ed in caso di inadempienze la Regione può ricorrere alla nomina di commissari ai sensi della legge regionale 53/2001.

Alla fine del 2015, a fronte del permanere della necessità di fronteggiare la crisi economica mediante il riavvio dell'attività edilizia privata, è stata emanata la legge regionale 79/2015, di modifica alla legge regionale 24/2009, con l'obiettivo di incentivare la riqualificazione urbana attraverso interventi edilizi che migliorino in tessuto urbano. La legge regionale 79/2015 consente, entro limiti determinati, la possibilità di realizzare ampliamenti volumetrici su edifici adibiti a civili abitazioni o su edifici industriali, mediante la presentazione di una SCIA.

Essa prevede la possibilità di derogare ai parametri urbanistici ed edilizi nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati, e comunque nel rispetto della normativa statale e regionale in materia di edilizia privata.

Tra le leggi emanate nella IX legislatura in materia di opere idrauliche, va segnalata la legge regionale 14/2014, che regola normativamente il trasferimento di proprietà e la gestione dell'invaso di Bilancino, il quale garantisce l'approvvigionamento idrico potabile e il miglioramento della qualità delle acque del fiume Arno, riduce il rischio di piena, favorisce lo sviluppo del Mugello Val di Sieve.

La legge regionale supera le difficoltà emerse per la frammentazione della proprietà, assicurando una gestione dell'invaso univoca negli intenti e oggetto di una valutazione concordata tra i soggetti che sono prioritariamente coinvolti. Interessante è la previsione in legge di un accordo sostitutivo di provvedimento tra Regione, Comune di Barberino di Mugello, Autorità Idrica Integrata, Soggetto gestore del servizio idrico integrato (Publiacqua) e la Provincia di Firenze: si tratta di uno dei pochi esempi di utilizzo dello strumento previsto dall'articolo 11 della legge 241/1990.

In materia di infrastrutture, porti e aeroporti, con legge regionale 55/2011 è stato istituito il Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM). Il PRIIM, poi approvato nel 2014, che costituisce lo strumento per la definizione di strategie e modalità integrate di finanziamento per gli ambiti di intervento settoriale nei settori attinenti alla mobilità ed alle infrastrutture, per le connesse azioni trasversali volte a potenziarne l'efficacia. La Regione viene così

dotata di uno strumento unitario attraverso cui impostare in modo sinergico obiettivi ed indirizzi per fornire risposta alle esigenze economiche e sociali del territorio regionale in materia di mobilità e infrastrutture.

Altra importante novità della legislatura è stata l'istituzione della Autorità portuale regionale, per la gestione delle funzioni concernenti i porti di Viareggio, Giglio, Porto Santo Stefano e Marina di Campo, tramite la riallocazione di funzioni, precedentemente attribuite ai comuni, in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, avvenuta con la legge regionale 23/2012.

Il livello regionale consente la programmazione e la progettazione degli interventi portuali in una visione strategica d'insieme, necessaria per consentire il potenziamento e lo sviluppo della portualità toscana, nonché la razionalizzazione delle risorse in funzione dell'efficienza e della competitività del sistema.

Infine nel 2015, con legge regionale 48/ 2015 è stato istituito il sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete e sono disciplinate le modalità attraverso le quali la Regione Toscana assicura la disponibilità in modalità digitale dei dati relativi alle infrastrutture di rete del territorio. L'obiettivo è quello di perseguire un corretto uso del sottosuolo, promuovere e accrescere l'efficienza d'uso delle infrastrutture esistenti, agevolare e coordinare lo scambio di informazioni per la realizzazione delle infrastrutture per la fornitura e distribuzione dei servizi a rete e, in modo particolare, la posa della fibra ottica per le comunicazioni elettroniche a banda larga e a banda ultra-larga.

A fine 2015 la legge regionale 76/2015 disciplina i contributi a ristoro dei danni subiti dai privati e dalle attività produttive a seguito di eventi calamitosi.

La legge è motivata con l'impossibilità per la Regione Toscana, a fronte del mutato quadro economico-finanziario, di procedere mediante contributi regionali al ristoro diretto dei danni causati dagli eventi calamitosi a privati. I contributi diretti sono così sostituiti da contributo ai comuni, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, affinché venga da essi destinato all'aiuto dei nuclei familiari danneggiati.

#### 11.7 LE POLITICHE PER LA CASA

Le politiche sociali per la casa non potevano non essere interessate dal periodo di crisi economica che ha caratterizzato lo svolgersi della IX legislatura.

Alcune importanti leggi sono state approvate. La prima è la legge regionale 75/2012, che dispone misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Con essa sono state istituite le commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo e per rendere gradualmente le esecuzioni di rilascio degli alloggi. La seconda è la legge regionale 5/2014, in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio di ERP.

All'inizio del 2015, a conclusione della legislatura, è stata infine profondamente innovata e modificata la disciplina in materia di assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con la legge regionale 41/2015, che reca innovazioni significative in materia di procedure, requisiti di accesso, bandi e graduatorie, punteggi e assegnazioni degli alloggi di ERP.

Nel 2015 altre iniziative legislative hanno riguardato le agenzie sociali per la casa (legge regionale 13/2015, di iniziativa consiliare) che operano per l'inserimento abitativo degli individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato e la disciplina dell'assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge regionale 41/2015).